

Begleitende Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika

Krisch, Franziska; Schmitt, Johannes; Dörr, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Krisch, F., Schmitt, J., & Dörr, U. (2015). *Begleitende Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55201-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



BEGLEITENDE MASSNAHMEN DER ALLGEMEINEN BUDGETHILFE IN SUBSAHARA-AFRIKA

2015

Allgemeine Budgethilfe unterstützt mit einem unter Gebern harmonisierten finanziellen Beitrag die Umsetzung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien und fördert die Regierungsführung in Partnerländern. Neben dem finanziellen Beitrag zum Staatshaushalt besteht das Budgethilfe-Paket aus einem intensiven Politikdialog zwischen Gebern und der Partnerregierung, sowie aus Begleitenden Maßnahmen zur Stärkung der Partnersysteme. Im Portfolio der deutschen EZ haben Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe an Bedeutung gewonnen.

Mit der Evaluierung wurde untersucht, ob, wie und unter welchen Umständen Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe zu den Zielen der Budgethilfe beitragen können. Auf Basis von Literaturstudium, einer Portfolioanalyse, einer Online-Befragung und semi-strukturierten Interviews wurden Fragen nach Relevanz, Wirkungsweise und Erfolgsfaktoren dieser Maßnahmen beantwortet. Außerdem wurden die Wechselwirkungen zwischen Begleitenden Maßnahmen und anderen Elementen des Budgethilfe-Pakets untersucht.

BEGLEITENDE MASSNAHMEN DER ALLGEMEINEN BUDGETHILFE IN SUBSAHARA-AFRIKA

2015

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-mail: info@DEval.org

www.DEval.org

Verfasst von

Franziska Krisch
Johannes Schmitt
Dr. Ulrike Dörr

Verantwortlich

Renate Kirsch (bis Ende 2014)
Prof. Dr. Jörg Faust (seit 2015)

Gestaltung

pplheinen Grafik und Webdesign, Aachen, Deutschland

Lektorat

Christiane Engel-Haas

Bildnachweis

Cover: iStock, © lovelyday12

Bibliografische Angabe:

Krisch, F., J. Schmitt und U. Dörr (2015), *Begleitende Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Heider Druck GmbH,
Bergisch Gladbach



© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Juni 2015

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als pdf-Download verfügbar unter:

www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist als pdf-Download verfügbar unter:

http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/erfolg/evaluierung/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

Danksagung

Die vorliegende Evaluierung wurde von Renate Kirsch, Franziska Krisch, Johannes Schmitt und Dr. Ulrike Dörr konzipiert und durchgeführt. Unterstützung erhielt das Team durch die Mitglieder der Referenzgruppe, in der Evaluierungs-, Fach- und Regionaleinheiten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der KfW Entwicklungsbank und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sowie das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) vertreten waren. Dank der aktiven Teilnahme zahlreicher Vertreterinnen und Vertreter des BMZ, deutscher Durchführungsorganisationen und anderer bilateraler und multilateraler Geber in den neun untersuchten Ländern Subsahara-Afrikas sowie von Partnerinstitutionen in Mosambik und Tansania lieferten die Online-Befragung und die Interviews ein umfassendes Meinungsbild. In der Auswertungsphase erhielt das Team wichtige Hinweise von internationalen Budgethilfeexpertinnen und -experten.

DEval-intern standen dem Team die Abteilungsleiterin Renate Kirsch (während der Konzeptionsphase) und Prof. Dr. Jörg Faust (während der Auswertungsphase und der Berichterstellung) sowie Prof. Dr. Helmut Asche und Michaela Zintl zur Seite. Die Peer Reviewer Alexander Kocks und Dr. Martin Noltze (DEval), sowie Stefan Leiderer (DIE) und Lennart Raetzell (syspons) leisteten wichtige Beiträge zur Qualitätssicherung. Für einen reibungslosen Ablauf der Evaluierung sorgte die Projektadministratorin Kristen Schubert. Zeitweise wurde das Team von den Praktikantinnen Karoline Duchene, Daria Gorniak und Kathrin Lotter sowie vom Praktikanten Christian Wasmer unterstützt.

Das Team dankt allen Mitwirkenden und Unterstützern ganz herzlich für die Zeit, Energie und Kreativität, die sie der Evaluierung Begleitender Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika gewidmet haben.

ZUSAMMENFASSUNG

Allgemeine Budgethilfe¹ gilt als paradigmatisches Vergabeinstrument zur Umsetzung der Pariser Erklärung für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die Budgethilfe verfolgt die folgenden Ziele: (i) Finanzierung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien durch einen unter den Gebern harmonisierten finanziellen Beitrag und (ii) Förderung der Regierungsführung im Partnerland durch die Begleitung von gemeinsam vereinbarten Reformprozessen. Die finanzielle Unterstützung der Geber orientiert sich an den Prioritäten der Partnerregierung und nutzt deren administrative Verfahren, um Transaktionskosten zu senken. Bei unzureichender Qualität der landeseigenen Systeme drohen den Gebern hohe treuhänderische und politische Risiken. Das Instrument der allgemeinen Budgethilfe ist deshalb – insbesondere unter bilateralen Gebern – zunehmend umstritten.

Seit Einführung der allgemeinen Budgethilfe zu Beginn dieses Jahrhunderts werden parallel zum finanziellen Beitrag sogenannte „Begleitende Maßnahmen“² zur Stärkung von Partnersystemen durchgeführt. Das Standardpaket der allgemeinen Budgethilfe besteht zum einen aus den finanziellen Beiträgen der Geber, die direkt in den Haushalt der Partnerregierung fließen. Zum anderen zählen dazu Begleitende Maßnahmen, unterschiedliche Konditionalitäten sowie der Politikdialog. Begleitende Maßnahmen sind ein fester Bestandteil des Budgethilfepakets nicht nur der deutschen EZ, sondern auch der meisten anderen bi- und multilateralen Budgethilfegeber. Im deutschen Portfolio ist die Bedeutung Begleitender Maßnahmen in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Auch die Europäische Kommission als großer Budgethilfegeber nutzt verstärkt Begleitende Maßnahmen, um die mit der Vergabe von Budgethilfe verbundenen Risiken zu senken. Trotz einer zunehmenden Anzahl von Budgethilfeevaluierungen ist der Wissensstand in Bezug auf Begleitende Maßnahmen gering.

Ziele und Vorgehensweise

Bei der vorliegenden Evaluierung handelt es sich um eine Instrumenten-Evaluierung mit dem Fokus auf Begleitende Maßnahmen als einer Komponente der allgemeinen Budgethilfe. Damit wird das Verständnis für die Funktionsweise dieser Maßnahmen vertieft und die Grundlage für eine informierte

Vergabe, Planung und Evaluierung von Budgethilfe und Begleitenden Maßnahmen verbessert. Für die Untersuchung, ob, wie und unter welchen Umständen Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe zur Erreichung der Budgethilfeziele beitragen können, wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt. Im Mittelpunkt standen nicht die Wirkungen einzelner Maßnahmen, sondern die Relevanz, die Wirkungsweise (hier insbesondere die Wechselwirkungen mit anderen Elementen der Budgethilfe) und die Erfolgsfaktoren des Budgethilfeelements Begleitende Maßnahmen.

Die Evaluierung von Begleitenden Maßnahmen erfolgte in neun Empfängerländern deutscher Budgethilfe in Subsahara-Afrika. Empirische Basis bildet die Auswertung schriftlicher Quellen, telefonischer und persönlicher Interviews sowie einer Online-Befragung. Die erhobenen Daten repräsentieren im Wesentlichen die Einschätzungen von Stakeholderinnen und Stakeholdern im Budgethilfeprozess. Im Rahmen der Datentriangulation wurden sowohl unterschiedliche Arten von Quellen (Literatur, Interviews, Online-Befragung) verglichen, als auch verschiedene Perspektiven (bilaterale und multilaterale Geber, Partnervertreterinnen und -vertreter in den besuchten Ländern Mosambik und Tansania, unabhängige Expertinnen und Experten) berücksichtigt. Die kombinierte und sequenzielle Nutzung qualitativer und quantitativer Verfahren bei der Datenerhebung gewährleistet eine solide Datengrundlage.

Portfolio deutscher Begleitender Maßnahmen

Von 2003 bis 2013 betrug die Gesamtzusage der deutschen EZ für allgemeine Budgethilfe in den untersuchten neun Ländern Subsahara-Afrikas (Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mali, Mosambik, Ruanda, Sambia, Tansania und Uganda) knapp 500 Mio. Euro. Unter Begleitenden Maßnahmen der Budgethilfe werden hier alle Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit verstanden, die in zeitlichem Zusammenhang mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe stehen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können. Für diese Begleitenden Maßnahmen wurden im Untersuchungszeitraum insgesamt 80 Mio. Euro zugesagt.

¹ Diese Evaluierung konzentriert sich auf die allgemeine Budgethilfe. Im folgenden Text wird unter „Budgethilfe“ stets die allgemeine Budgethilfe verstanden. Bezüge zu anderen Formen, wie etwa der sektoralen Budgethilfe, werden explizit kenntlich gemacht.

² Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe der deutschen EZ sind alle Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, die eine zeitliche Überschneidung mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe aufweisen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können.

Bis 2010 wuchs das Volumen sowohl der Budgethilfe als auch der Begleitenden Maßnahmen stetig an. Auch weil die deutsche EZ in einigen Ländern vollständig aus der Budgethilfe ausgestiegen ist, hat sich die Budgethilfe seit 2010 rückläufig entwickelt, während das Volumen Begleitender Maßnahmen weiter zunahm. Die Relation zwischen Begleitenden Maßnahmen und der Budgethilfe als Hauptmaßnahme ist insbesondere nach 2010 stark angestiegen und lag im Jahr 2013 bei 68 Prozent.

Die meisten Mittel für Begleitende Maßnahmen wurden in Sambia, Mosambik und Ghana zugesagt. Inhaltlich lag der Fokus Begleitender Maßnahmen im gesamten Evaluierungszeitraum im Bereich „Öffentliches Finanzwesen“. Hierauf entfielen 60 Prozent der Gesamtzusagen. Das verbleibende Volumen teilte sich in etwa hälftig auf die Bereiche „Unterstützung der Formulierung und Implementierung von Entwicklungspolitiken und Reformen“ und „Stärkung demokratischer Kontrolle durch Parlament, Zivilgesellschaft und Medien“ auf.

Relevanz Begleitender Maßnahmen

Bisherige Evaluierungen legen nahe, dass die allgemeine Budgethilfe vor allem Erfolge im Hinblick auf die Steigerung armutsrelevanter Ausgaben erzielt und – wenn auch in geringerem Maße – zu einer Reduzierung von Einkommensarmut beigetragen hat. Zudem kann die Budgethilfe einen positiven Beitrag zur Reformdynamik in armutsorientierten Sektoren und bei der sektorübergreifenden Stärkung des öffentlichen Finanzwesens (inklusive fiskalischer Transparenz und Rechenschaftslegung) leisten. Aus der Gesamtschau der existierenden Evaluierungs- und Forschungsarbeiten wird deutlich, dass Budgethilfe in der Vergangenheit ihre Finanzierungsfunktion vergleichsweise besser erfüllt hat als ihre Reform- bzw. Governancefunktion.

Die vorliegende Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass Begleitende Maßnahmen für die Effektivität der Budgethilfe relevant sind. Diese adressieren Schwachstellen, die Ineffizienzen im Budgethilfesystem verursachen, und beseitigen Engpässe und Probleme im Budgethilfesystem. Begleitende Maßnahmen setzen an den richtigen Bereichen an und tragen durch eine Stärkung der Partnersysteme direkt zum Ziel der guten Regierungsführung und indirekt zum Ziel der

Armutsminderung bei. Im Unterschied zu rein finanziellen Beiträgen adressieren Begleitende Maßnahmen unmittelbar die Reform- bzw. Governancefunktion der Budgethilfe und leisten bei erfolgreicher Implementierung einen indirekten Beitrag zur Finanzierungsfunktion des Instruments.

Begleitende Maßnahmen fokussieren insgesamt relevante Problemfelder. In einigen Bereichen bestehen jedoch Diskrepanzen zwischen der Problemschwere vorhandener Defizite und deren Bearbeitung im Rahmen von Begleitenden Maßnahmen. Dies hat sich in den Bereichen „Budgetumsetzung“ und „Formulierung von Entwicklungspolitiken“ bestätigt, die durch Begleitende Maßnahmen unter- bzw. überadressiert werden.

Insgesamt steigern Begleitende Maßnahmen die Effektivität der allgemeinen Budgethilfe, wenn sie zielgerichtet sowie bedarfs- und nachfrageorientiert eingesetzt werden. In Zeiten rückläufiger allgemeiner Budgethilfe droht das Instrument jedoch auszuhöhlen, wenn die Ausweitung Begleitender Maßnahmen eine faktische Rückkehr zur Projekthilfe darstellt. Der Fokus Begleitender Maßnahmen zur allgemeinen Budgethilfe auf das öffentliche Finanzwesen ist sinnvoll, auch wenn durch parallele Stärkung der Nachfrageseite demokratischer Rechenschaft und Unterstützung der entwicklungspolitischen Strategien ein ganzheitlicher Ansatz angestrebt werden sollte.

Wirkungsweise Begleitender Maßnahmen

Zwischen den einzelnen Elementen der Budgethilfe bestehen Wechselwirkungen, und von der Umsetzung Begleitender Maßnahmen geht ein Mehrwert für die Effektivität der Budgethilfe aus. Dieser besteht vorrangig in Wechselwirkungen mit dem Politikdialog. Begleitende Maßnahmen liefern Informationen über Schwachstellen im Budgethilfesystem, die auf unterschiedlichen Ebenen in den Politikdialog einfließen. Die Erfahrungen bei der Umsetzung von Begleitenden Maßnahmen steigern die fachliche Kompetenz der Geber und ermöglichen einen verbesserten Politikdialog. Viele Geber nutzen die Informationen aus dem Politikdialog über Schwachstellen im System, um mit ihren Begleitenden Maßnahmen gezielter bei den identifizierten Problembereichen anzusetzen.

Die Koordination von Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen stellt eine Herausforderung dar. Der Politikdialog

wird bislang nicht systematisch genutzt, um die Begleitenden Maßnahmen aufeinander abzustimmen. Die Abstimmung ist abhängig von der Vergabeform sowie dem jeweiligen Handlungsfeld: stärker integrierte und gemeinschaftsfinanzierte Ansätze unterscheiden sich von alleinstehenden Beratungs- und Unterstützungsangeboten einzelner Geber. Der Bereich des öffentlichen Finanzwesens ist dabei am stärksten harmonisiert.

Bestätigt wird ein Zusammenhang zwischen den finanziellen Elementen der Budgethilfe und der Effektivität Begleitender Maßnahmen: Die in den Kontext der Budgethilfe eingebetteten Unterstützungsmaßnahmen erhöhen auch deren Wirksamkeit. Die Unterstützungsleistungen im öffentlichen Finanzwesen werden von der Partnerseite vielfach nachgefragt, in anderen Themenfeldern erfolgt ein Großteil Begleitender Maßnahmen angebotsorientiert.

Zwischen Begleitenden Maßnahmen in den Bereichen des öffentlichen Finanzwesens und der demokratischen Kontrolle bestehen Synergien. Begleitende Maßnahmen erhöhen auf der Angebotsseite die Budgettransparenz. In einigen Fällen wurden die Kapazitäten auf der Nachfrageseite gesteigert und die demokratische Kontrollfunktion lokaler Akteure ausgeweitet. Solche Synergien bei der Umsetzung wurden in mehreren Ländern beobachtet, etwa bei gleichzeitiger Unterstützung des Rechnungshofs und der Arbeit in parlamentarischen Ausschüssen. Da die Komplexität der zu bearbeitenden Themen weiter zunimmt, ist die Nachfrage nach Begleitenden Maßnahmen vonseiten der Zivilgesellschaft, des Parlaments und der Medien hoch.

Erfolgsfaktoren Begleitender Maßnahmen

Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen werden von ähnlichen Kontextfaktoren beeinflusst, auf die die Geber nur begrenzten Einfluss haben. Die Eigenverantwortung und das Engagement der Partnerregierung sind dabei ein wichtiger Erfolgsfaktor. Dieser ist besonders hoch bei Begleitenden Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens, da dort Geberinteressen am deutlichsten mit den Partnerprioritäten übereinstimmen. In anderen Themenfeldern ist die Eigenverantwortung der Partner geringer, und auch auf Geberseite funktionieren Harmonisierung und Orientierung

an Prioritäten und Strukturen der Partnerregierung weniger gut. Das Vertrauensverhältnis zwischen Partnern und Gebern hängt ab von deren Zuverlässigkeit bei der Einhaltung von Absprachen, verlässlichen Auszahlungen der Budgethilfe sowie einer kohärenten Bewertung der Underlying Principles und des Performance Assessment Framework (PAF). Ein vergleichbares Kompetenzniveau der Geber- und Partnervertreterinnen und -vertreter stützt zudem im Politikdialog das Vertrauensverhältnis. Eine wichtige Voraussetzung für die bedarfsgerechte Planung und Durchführung von Begleitenden Maßnahmen ist zudem eine enge Abstimmung zwischen Gebern und Partnern, innerhalb der Gebergruppe und zwischen den deutschen Durchführungsorganisationen. Diese Koordination funktioniert am besten in aktiven Arbeitsgruppen des technischen Politikdialogs unter professioneller Leitung.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Begleitende Maßnahmen tragen durch eine Stärkung der Partnersysteme an für die Budgethilfe entscheidenden Stellen und den positiven Einfluss auf den Politikdialog zu einer Steigerung der Effektivität des Instruments Budgethilfe bei. Sie können die Akzeptanz des Instruments Budgethilfe in den zunehmend kritisch eingestellten Parlamenten vieler Geberländer erhöhen, da sie deren treuhänderische Risiken senken.

Empfehlung 1 (BMZ): Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe sollte weiterhin durch Begleitende Maßnahmen flankiert werden. Die Funktion von Begleitenden Maßnahmen der Budgethilfe sollte definiert und im Falle einer Überarbeitung des BMZ-Konzepts zur Budgetfinanzierung im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung stärker berücksichtigt werden. Die Umsetzung von Begleitenden Maßnahmen sollte spätestens mit der Auszahlung des finanziellen Beitrags beginnen und über den gesamten Zeitraum der Gewährung von Budgethilfe fortgesetzt werden.

Das Prinzip der Budgethilfe sieht im Kern die nicht zweckgebundene Bereitstellung von Mitteln vor. Nach bisherigen Erkenntnissen aus Budgethilfeevaluierungen sinkt die Wirksamkeit des Instruments Budgethilfe, wenn die Prinzipien der Budgethilfe nicht konsequent umgesetzt werden. Um zu verhindern, dass das Instrument allgemeiner Budgethilfe durch eine allmähliche Rückkehr zur Projekthilfe in Form von

Begleitenden Maßnahmen ausgehöhlt wird, ist ein angemessenes Verhältnis des Volumens Begleitender Maßnahmen zur Budgethilfe erforderlich.

Empfehlung 2 (BMZ): Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe an ein Partnerland sollte deutlich höher sein als das Volumen Begleitender Maßnahmen. Das Verhältnis Begleitender Maßnahmen zur Budgethilfe sollte sich flexibel an den Erfordernissen des jeweiligen Partnerlandes ausrichten: Länder mit schwächeren staatlich-administrativen Strukturen sollten tendenziell ein höheres Volumen Begleitender Maßnahmen erhalten.

Begleitende Maßnahmen werden von den Gebern derzeit vor allem zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens eingesetzt, um unmittelbar die treuhänderischen Risiken (insbesondere das einer möglichen Veruntreuung) zu senken. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das Problem der Fehlallokation in für die Armutsreduzierung nicht prioritäre Bereiche die Effektivität der Budgethilfe mindestens so stark gefährdet wie Veruntreuung.

Empfehlung 3 (BMZ): Um die Effektivität der Budgethilfe durch Begleitende Maßnahmen zu steigern, sollte sich die Planung Begleitender Maßnahmen an den tatsächlichen, systemischen Schwachpunkten orientieren. Die unmittelbare Reduzierung treuhänderischer Risiken sollte dabei nicht notwendigerweise im Mittelpunkt stehen.

Ein funktionierendes öffentliches Finanzwesen ist für die Wirksamkeit der allgemeinen Budgethilfe wichtig, da Budgethilfe auf die Partnersysteme angewiesen ist. Begleitende Maßnahmen zur Modernisierung des öffentlichen Finanzwesens tragen über die Stärkung der Partnersysteme sowohl direkt zum Budgethilfeziel der guten Regierungsführung als auch indirekt zum Ziel der Armutsminderung bei. Darüber hinaus leisten sie einen Beitrag zur Senkung treuhänderischer Risiken.

Empfehlung 4 (BMZ): Der Fokus Begleitender Maßnahmen auf den Bereich des Managements öffentlicher Finanzen sollte beibehalten werden. Die Schnittstellen zu den Themenfeldern der Verbesserung von Entwicklungspolitiken und der Förderung demokratischer Kontrolle sowie zur sektoralen

und dezentralen Ebene sollten zugleich stärker berücksichtigt werden.

Mängel in der Budgetumsetzung werden in den meisten Budgethilfeempfängerländern als besonders problematisch für die Budgethilfe wahrgenommen. Gleichzeitig wird dieser Bereich nur in begrenztem Maß durch Begleitende Maßnahmen adressiert.

Empfehlung 5 (BMZ, GIZ, KfW): Vor der Planung Begleitender Maßnahmen sollte der gesamte Haushaltsprozess von der Aufstellung bis zur Umsetzung auf Schwachstellen untersucht werden. In Ländern, in denen das Problem mangelhafter Budgetumsetzung teilweise auf eine unzureichende Budgetplanung zurückzuführen ist, kann zunächst auf eine Verbesserung der Budgetplanung hingewirkt werden. Gleichzeitig sollte nach Ansatzpunkten für die Unterstützung der Budgetumsetzung gesucht werden.

Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen haben in den vergangenen Jahren zu einer Steigerung der Budgettransparenz beigetragen. Eine kontinuierliche Analyse und Kommentierung von Budgetinformationen durch Institutionen demokratischer Kontrolle ist notwendig, damit die höhere Transparenz auch tatsächlich zu einer verbesserten Budgetumsetzung führt.

Empfehlung 6 (BMZ, GIZ, KfW): Es sollten verstärkt Maßnahmen durchgeführt werden, die zur Erhöhung der Transparenz der Budgetumsetzung beitragen. Damit die bereitgestellten Informationen bestmöglich genutzt werden können, sollten parallel Maßnahmen zur Steigerung der Kapazitäten auf der Nachfrageseite durchgeführt werden. Zur besseren Aufbereitung und Verbreitung der Informationen könnte es in einigen Partnerländern hilfreich sein, zusätzliche, unabhängige Analysekapazitäten zu schaffen oder bestehende besser zu qualifizieren.

Angesichts der in vielen Ländern beobachteten rückläufigen Vergabe von Budgethilfe sinken der Einfluss und die Möglichkeiten der Geber, die armutsorientierte und ordnungsgemäße Verwendung des nationalen Budgets nachzuhalten. Die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung gegenüber lokalen

Akteuren wird in einer solchen Situation wichtiger und muss von diesen eingefordert werden.

Empfehlung 7 (BMZ, GIZ, KfW): Vor allem in Ländern mit künftig erwarteten steigenden Einnahmen aus der Rohstoffförderung sollten Begleitende Maßnahmen genutzt werden, staatliche und nicht staatliche Akteure sowie Institutionen demokratischer Kontrolle darin zu stärken, Rechenschaft von der Regierung einzufordern.

Korbfinanzierungen sind ein Instrument, mit dem (verglichen mit einer Vielzahl von Einzelprojekten) ein hoher Grad an Koordination einhergeht. Dadurch steigt die Effizienz der Zusammenarbeit. Sie funktionieren insbesondere dann gut, wenn eine hohe Interessenübereinstimmung zwischen Partnern und Gebern sowie unter den Gebern vorliegt, und wenn die Partnerseite Verantwortung für die Umsetzung einer guten Strategie übernimmt. Diese Voraussetzungen sind im Bereich „Öffentliches Finanzwesen“ häufig gegeben.

Empfehlung 8 (BMZ, GIZ, KfW): Bei der Planung Begleitender Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens sollte geprüft werden, ob eine Korbfinanzierung sinnvoll ist. Wenn die Bedarfe und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Korbfinanzierung vorliegen, sollte diese bevorzugt durchgeführt werden.

Bei der Förderung demokratischer Rechenschaftslegung in Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der staatlichen Exekutive gibt es hingegen gute Gründe, die für einen stärker pluralistischen Geberansatz sprechen. Die Unterstützung demokratischer Rechenschaftslegung profitiert von gesellschaftlichem und politischem Pluralismus und fördert demokratische Teilhabe umso effektiver, je vielfältiger die Ansätze der Geber sind.

Empfehlung 9 (alle Geber): Um Meinungsvielfalt und Pluralismus zu fördern, können Begleitende Maßnahmen individuell zur Unterstützung verschiedener, auch kleinerer zivilgesellschaftlicher Gruppen zur demokratischen Kontrolle außerhalb der Exekutive eingesetzt werden, sofern diese in der Gesellschaft des Partnerlandes verwurzelt und den grundlegenden Spielregeln des demokratischen Rechtsstaats verpflichtet sind.

Wenn mehrere Geber eine bestimmte Institution demokratischer Kontrolle gleichzeitig unterstützen, beispielsweise eine größere zivilgesellschaftliche Organisation oder einen parlamentarischen Ausschuss, sollte auch hier koordiniert vorgegangen werden.

Die Koordination Begleitender Maßnahmen zwischen Partnern und Gebern sowie unter den Gebern ist vielerorts nicht zufriedenstellend. Der Politikdialog wird nicht systematisch genutzt, um die Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen zu koordinieren.

Empfehlung 10 (alle Geber): Der Politikdialog sollte stärker dazu genutzt werden, die Bedarfe für Unterstützungsleistungen mit dem Partner zu identifizieren und Begleitende Maßnahmen innerhalb der Gebergruppe zu koordinieren.

Aus der koordinierten Zusammenarbeit zwischen BMZ, GIZ und KfW entsteht ein Mehrwert für das Gesamtpaket Budgethilfe. Schwächen in der Koordination zwischen KfW und GIZ führen dazu, dass das Synergiepotenzial zwischen Begleitenden Maßnahmen der deutschen EZ sowie deren Informationsfluss in den Politikdialog derzeit nicht voll ausgeschöpft wird.

Empfehlung 11 (BMZ, GIZ, KfW): Um innerhalb der deutschen EZ Synergien zu nutzen, sollte der gesamte Prozess der Planung, der Umsetzung und des Monitorings bereits laufender und geplanter Begleitender Maßnahmen in enger Abstimmung zwischen BMZ, GIZ und KfW erfolgen. Die Repräsentation in den verschiedenen Gremien des Politikdialogs sollte arbeitsteilig auf Basis einer vorausgegangenen Abstimmung durchgeführt werden.

Die meisten Evaluierungen der Budgethilfe betrachten Begleitende Maßnahmen nur am Rande, obwohl ihre Bedeutung im Budgethilfepaket in den vergangenen Jahren gestiegen ist.

Empfehlung 12 (BMZ): In künftigen Mehrgeber-Evaluierungen der Budgethilfe sollte der Beitrag Begleitender Maßnahmen, d.h. sowohl der explizit als Begleitmaßnahmen konzipierten als auch der im weiteren Sinne Begleitenden Maßnahmen, stärker berücksichtigt werden.

INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung	vii
Abkürzungen und Akronyme	1

1. Einführung 2

1.1	Der Kontext: Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen	3
1.2	Evaluierungsgegenstand und Anlass für die Evaluierung	6
1.3	Ziele der Evaluierung und Evaluierungsfragen	7
1.4	Struktur des Berichts	8

2. Das Portfolio deutscher Begleitender Maßnahmen der Budgethilfe 9

2.1	Ergebnisse der Portfolioanalyse	10
2.2	Begleitende Maßnahmen anderer Geber	15

3. Theoriebildung und methodische Vorgehensweise 16

3.1	Systemische Betrachtung des Budgethilfekontexts	17
3.2	Theorie des Wandels für Begleitende Maßnahmen im Budgethilfekontext	19
3.3	Herleitung von Hypothesen und Mechanismen	20
3.4	Erhebungsprozess	23

4. Ergebnisse 26

4.1	Die Relevanz Begleitender Maßnahmen der Budgethilfe	27
4.1.1	Mögliche Defizite in den Partnersystemen	27
4.1.2	Adressierung der Defizite durch Begleitende Maßnahmen	31
4.2	Wirkungsweise Begleitender Maßnahmen der Budgethilfe	37
4.2.1	Begleitende Maßnahmen und Politikdialog	38
4.2.2	Politikdialog und Begleitende Maßnahmen	40
4.2.3	Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen	44
4.2.4	Begleitende Maßnahmen in den Bereichen öffentliches Finanzwesen und demokratische Kontrolle	47
4.3	Erfolgsfaktoren	50
4.3.1	Erfolgsfaktoren im Budgethilfekontext	51
4.3.2	Erfolgsfaktoren bei der Ausgestaltung Begleitender Maßnahmen	54

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 58

5.1	Begleitende Maßnahmen als wichtiger Teil des Budgethilfepakets	60
5.2	Themenfelder Begleitender Maßnahmen	61
5.3	Umsetzung Begleitender Maßnahmen	63
5.4	Begleitende Maßnahmen in zukünftigen Budgethilfeevaluierungen	64

6. Ausblick 65

7. Literatur 68

8. Anhang 73

8.1	Methodische Vorgehensweise bei der Portfolioanalyse	74
8.2	Informationen zu deutschen Begleitenden Maßnahmen	76
8.3	Online-Fragebogen	80
8.4	Rücklauf der Online-Befragung	89
8.5	Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen	90
8.6	Interviewleitfäden	91
8.7	Übersicht der Befragten und Interviewten	94
8.8	Codeplan	95

Abbildungen

Abbildung 1	Deutsche Zusagen für Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen (BM) für neun Empfängerländer in Subsahara-Afrika	11
Abbildung 2	Anteil der deutschen Zusagen für Begleitende Maßnahmen (BM) an den deutschen Zusagen für Budgethilfe in neun Empfängerländern in Subsahara-Afrika	11
Abbildung 3	Aufteilung der deutschen Gesamtzusage für Begleitende Maßnahmen auf die neun Empfängerländer	12
Abbildung 4	Aufteilung der deutschen Gesamtzusage für Begleitende Maßnahmen auf die thematischen Arbeitsfelder	14
Abbildung 5	Systemische Betrachtung der Finanzflüsse in Empfängerländern von Budgethilfe	18
Abbildung 6	Theorie des Wandels für Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe	20

Abbildung 7	Ablaufschema der Evaluierung	23
Abbildung 8	Ursachen für eingeschränkte Effizienz der Budgethilfe im Hinblick auf Armutsminderung	28
Abbildung 9	Niveau der Pressefreiheit in den deutschen Budgethilfeempfängerländern	31
Abbildung 10	Gegenüberstellung von Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen	32
Abbildung 11	Hypothetische Allokation von EZ-Budgets auf verschiedene Verwendungszwecke	35
Abbildung 12	Nutzung von Informationen aus Begleitenden Maßnahmen im Politikdialog	38
Abbildung 13	Nutzung des Politikdialogs zur Identifizierung und Adressierung von Schwachstellen im Budgethilfesystem	41
Abbildung 14	Nutzung des Politikdialogs zur Koordination Begleitender Maßnahmen	42
Abbildung 15	Begleitende Maßnahmen und Bereitstellung von Budgetinformationen	48
Abbildung 16	Begleitende Maßnahmen und Nutzung von Budgetinformationen durch Zivilgesellschaft, Parlament und Medien	49
Abbildung 17	Bedeutung verschiedener Voraussetzungen für die Stärkung der Eigenverantwortung und des Engagements der Partnerregierung	52
Abbildung 18	Jährliche deutsche Zusagen für Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe nach Empfängerland und Kategorie, 2003–2013	79
Abbildung 19	Deutsche Zusagen für Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe nach Empfängerland und Schicht (FZ und TZ), 2003–2013	79
Abbildung 20	Gegenüberstellung von Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen mit Durchschnittswerten	90

Tabellen

Tabelle 1	Ziele der Evaluierung	8
Tabelle 2	Detaillierte Evaluierungsfragen und korrespondierende OECD-DAC bzw. BMZ-Kriterien	8
Tabelle 3	Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Erklärung des gewählten Budgethilfeanteils in der Online-Befragung	37
Tabelle 4	Berücksichtigte Zeiträume in der Portfolioanalyse nach Empfängerland	75
Tabelle 5	Portfolio Begleitende Maßnahmen Schicht 1	76
Tabelle 6	Portfolio Begleitende Maßnahmen Schicht 2	78
Tabelle 7	Rücklaufquoten aus der Online-Befragung	89
Tabelle 8	Teilnehmende der Online-Befragung	94
Tabelle 9	Interviewte	94

Kästen

Kasten 1	Elemente der allgemeinen Budgethilfe	3
Kasten 2	Ergebnisse hinsichtlich der Wirksamkeit allgemeiner Budgethilfe	5
Kasten 3	Definition Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe	10
Kasten 4	Haushaltsumsetzung in Tansania	28
Kasten 5	Das Public Accounts Committee (PAC) in Tansania	30
Kasten 6	Bestimmungsfaktoren des gewählten Budgethilfeanteils	36
Kasten 7	Koordination Begleitender Maßnahmen in Mosambik	43
Kasten 8	Vor- und Nachteile von Korbfinanzierungen	55
Kasten 9	Erfolgsfaktoren für die Vermittlung von Langzeitexpertinnen und -experten	56

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

ACP

African, Caribbean and Pacific
Group of States

AWZ

Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

BH

Budgethilfe

BIP

Bruttoinlandsprodukt

BM

Begleitende Maßnahmen

BMZ

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

CHADEMA

Chama cha Demokrasia na
Maendeleo

CRS

Creditor Reporting System

DEval

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit

DFID

Department for International
Development

DO

Durchführungsorganisation

EZ

Entwicklungszusammenarbeit

EU

Europäische Union

FINMAP

Financial Management and
Accountability Programme

FZ

Finanzielle Zusammenarbeit

GFG

Good Financial Governance

GGDC

Good Governance and Develop-
ment Contract

GIG

Informal Governance Group and
Alliance

GIZ

Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit

GoM

Government of Mozambique

GoT

Government of Tanzania

IEG

Independent Evaluation Group

IOB

Policy and Operations Evaluation
Department

IWF

Internationaler Währungsfonds

KfW

Kreditanstalt für Wiederaufbau

MDGs

Millennium Development Goals

NAOT

National Audit Office of Tanzania

NRO

Nichtregierungsorganisation

OECD

Organisation for Economic
Co-operation and Development

OECD-DAC

Entwicklungsausschuss der OECD

PAC

Public Accounts Committee

PAF

Performance Assessment
Framework

PBA

Programmbasierter Ansatz

PFM

Public Financial Management

PFMRP

Public Financial Management
Reform Programme

PRSC

Poverty Reduction Support Credit

SAIDI

Supreme Audit Institution
Development Initiative

SECO

State Secretariat for Economic
Affairs

SISTAFE

Sistema de Administração
Financeira do Estado

SWAP

Sector Wide Approach

TA

Technical Assistance

TASU

Technical Advisory Support Unit

TZ

Technische Zusammenarbeit

UPs

Underlying Principles

WGI

Worldwide Governance Indicator

WZ

Wirtschaftliche Zusammenarbeit



1.

EINFÜHRUNG

Allgemeine Budgethilfe³ gilt als paradigmatisches Vergabeinstrument zur Umsetzung der Pariser Erklärung für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Seit Einführung des Instruments der allgemeinen Budgethilfe Anfang dieses Jahrhunderts werden parallel zum finanziellen Beitrag Begleitende Maßnahmen⁴ zur Stärkung von Partnersystemen durchgeführt. Begleitende Maßnahmen sind ein fester Bestandteil des Budgethilfepakets nicht nur der deutschen EZ, sondern auch der meisten anderen bi- und multilateralen Budgethilfegeber. Im deutschen Portfolio ist die Bedeutung Begleitender Maßnahmen in den vergangenen Jahren stark gestiegen, und auch die Europäische Kommission als großer Budgethilfegeber nutzt verstärkt Begleitende Maßnahmen, um mit der Vergabe von Budgethilfe verbundene Risiken zu senken. Trotz einer steigenden Zahl von Budgethilfeevaluierungen ist der Wissensstand hinsichtlich des Elements Begleitende Maßnahmen noch gering. Die vorliegende Evaluierung trägt zur Überbrückung dieser Evaluierungslücke bei.

Im Folgenden wird zunächst der Kontext dieser Evaluierung beschrieben (Kapitel 1.1), bevor der Evaluierungsgegenstand (Kapitel 1.2) und die Ziele und Evaluierungsfragen (Kapitel 1.3) genauer dargelegt werden.

1.1

Der Kontext: Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen

Seit Mitte der 1990er Jahre wird intensiv über die Wirksamkeit der EZ debattiert. Ausgangspunkt der Diskussion war die zunehmende Unzufriedenheit über mangelnde Erfolge aus vier Jahrzehnten EZ. Ein erster Strang der Debatte befasst sich mit der Bedeutung von politischen Institutionen wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit für die wirtschaftliche Entwicklung (Acemoglu et al., 2002; Knack und Keefer, 1995; World Bank, 1996). Demnach ist EZ besonders wirksam in Ländern, in denen ein kritisches Maß an „guter Regierungsführung“ vorherrscht

(Burnside und Dollar, 2004; Svensson, 1999). Dort soll sie auch politische Strukturen fördern, die auf inklusiver Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht beruhen. Ein zweiter Strang der Wirksamkeitsdebatte setzt an den Millennium Development Goals (MDGs) an. Er geht davon aus, dass Entwicklungsländer in einer Armutsfalle gefangen sind, aus der sie sich nur mit massiven externen Finanzzuflüssen befreien können (Sachs, 2005). Ein dritter Strang der Debatte bezieht sich auf die Schwächen traditioneller entwicklungspolitischer Interventionen, die oft nur lokal begrenzte Wirkungen erzielen, hohe Transaktionskosten verursachen und kaum Eigenverantwortlichkeit beim Partner bewirken (Koeberle et al., 2006; Leiderer, 2009). Folglich ist die Eigenverantwortlichkeit (Ownership) der Partnerländer bzw. -regierungen zu stärken sowie eine an den entwicklungspolitischen Prioritäten und Strukturen der Partner ausgerichtete Harmonisierung der Geber voranzutreiben (Alignment and Harmonisation).⁵

Parallel zu diesen Debatten wurden neue EZ-Instrumente entwickelt. Unter dem Dach sogenannter Programmbasierter Ansätze (PBA) bedient insbesondere die allgemeine Budgethilfe alle drei der genannten Reformdebatten und gilt als paradigmatisches Instrument zur Verbesserung von Eigenverantwortung, Ausrichtung an Partnerstrukturen und Harmonisierung.⁶ Im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe unterstützen mehrere Geber gemeinsam und auf abgestimmte Weise ein Partnerland bei der Implementierung der nationalen Entwicklungs- bzw. Armutsminderungsstrategie. Hierbei soll das Ziel der Armutsminderung durch den Zufluss externer Finanzmittel (Finanzierungsfunktion) und die Förderung von sektorspezifischen sowie sektorübergreifenden Reformen (Reform- bzw. Governancefunktion) erreicht werden.

Kasten 1: Elemente der allgemeinen Budgethilfe

Das Standardpaket der allgemeinen Budgethilfe besteht zum einen aus den finanziellen Beiträgen der Geber, die direkt in den Haushalt der Partnerregierung eingestellt werden. Zum anderen enthält das Budgethilfepaket

³ Diese Evaluierung konzentriert sich auf die allgemeine Budgethilfe. Im Folgenden wird unter „Budgethilfe“ stets die allgemeine Budgethilfe verstanden. Bezüge zu anderen Formen, wie etwa der sektoralen Budgethilfe, werden explizit kenntlich gemacht.

⁴ Unter Begleitenden Maßnahmen der Budgethilfe werden im Folgenden alle Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit verstanden, die eine zeitliche Überschneidung mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe aufweisen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können.

⁵ Dieser dritte Strang der Debatte mündete in einem breiten Konsens über die fünf Prinzipien der EZ: (i) Eigenverantwortlichkeit (Ownership) der Partnerländer, (ii) Ausrichtung (Alignment) der Geber an den Strategien, Institutionen und Verfahren der Partner, (iii) Harmonisierung der Geberaktivitäten, (iv) Ergebnisorientierung sowie (v) gemeinsame Verantwortlichkeit der Geber- und Partnerseite für Entwicklungsergebnisse (OECD, 2005). Diese fünf Prinzipien wurden im Jahr 2005 in der Pariser Erklärung von 91 Staaten, 26 internationalen Organisationen sowie 14 zivilgesellschaftlichen Gruppen unterzeichnet und in den nachfolgenden Abkommen von Accra (2008) und Busan (2011) bekräftigt.

⁶ In der Gruppe der Programmbasierten Ansätze gilt die allgemeine Budgethilfe als Idealtyp, der den Anforderungen einer wirksamen EZ am nächsten kommt. Nachrangig erfüllen auch die sektorale Budgethilfe, Korbfinanzierungen, wie Multi-Donor Trust Funds und TA-Pooling, aber auch einzelne Projekte, die im Rahmen von PBAs durchgeführt werden, Kriterien der PBAs (Pech, 2010: 5ff).

nicht-finanzielle Elemente, zu denen neben den Begleitenden Maßnahmen auch unterschiedliche Konditionalitäten und der Politikdialog zählen. Als Kernkonditionalität werden die Underlying Principles (UPs) verstanden. Diese stellen die Grundlage für die Vergabe von allgemeiner Budgethilfe dar und können bei Nichteinhaltung zum Ausstieg aus der Budgethilfe führen. Zusätzlich werden zwischen den Gebern und der Partnerregierung im Rahmen des Performance Assessment Frameworks (PAF) Ziele und Indikatoren aus unterschiedlichen Bereichen des nationalen Entwicklungsplans vereinbart, deren Erfüllung zumindest teilweise auszahlungsrelevant sein sollte. Der Politikdialog zwischen der Partnerregierung und den Vertreterinnen und Vertretern der Geberländer findet auf mehreren Ebenen statt. Die Diskussion von Reformfortschritten sowie die Bewertung der im PAF festgehaltenen Ziele erfolgt auf technischer Ebene, sowohl in den Sektorarbeitsgruppen als auch in den (halb-) jährlichen Reviews. Ergänzend dazu werden im Politikdialog zwischen den Botschaften und hochrangigen Vertretern der Partnerregierung übergreifende strategische Fragen besprochen. Im Fall einer Verletzung der UPs ermöglicht diese Ebene des Politikdialogs den Gebern, ihre Bedenken zum Ausdruck zu bringen und mit der Regierung über Gegenmaßnahmen zu verhandeln. Als drittes, nicht-finanzielles Element des Budgethilfepakets werden Begleitende Maßnahmen dazu genutzt, die Kapazitäten der Regierung und der Institutionen im Partnerland direkt zu stärken und dadurch die Effektivität und Effizienz der Mittelverwendung zu erhöhen.

Zwischen den finanziellen und nicht-finanziellen Elementen sollen sich entwicklungsförderliche Wechselwirkungen ergeben. Konditionalitäten, Politikdialog und Begleitende Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Entwicklungsorientierung im Partnerland zu stärken und die Effektivität des finanziellen Beitrags zu erhöhen. Dieser wiederum soll einen Hebel für die Effektivität der nicht-finanziellen Elemente darstellen (de Kemp et al., 2011: 36ff; Nilsson, 2004).

Allgemeine Budgethilfe soll durch einen unter den Gebern harmonisierten finanziellen Beitrag die Planbarkeit der Hilfe erhöhen und einen signifikanten finanziellen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Dieser Beitrag soll sich an den Prioritäten der Partner orientieren und deren administrative Verfahren nutzen, um Transaktionskosten zu senken (Koeberle et al., 2006; Leiderer, 2009). Gemäß den Prinzipien einer wirksamen EZ werden entwicklungspolitische Ziele nicht mehr direkt durch Projekte, sondern indirekt durch die Unterstützung von Aktivitäten der Partnerregierung finanziert. Die Wirksamkeit der durch Budgethilfe bereitgestellten Gelder ist somit stark von der Gemeinwohlorientierung der Partnerregierung und der Qualität der landeseigenen Systeme⁷ abhängig.

Bei unzureichender Qualität der landeseigenen Systeme drohen den Gebern hohe treuhänderische und politische Risiken. Deshalb ist das Instrument allgemeine Budgethilfe insbesondere unter bilateralen Gebern umstritten. Treuhänderische Risiken umfassen zum einen die Gefahr der Veruntreuung der bereitgestellten Gelder. Zum anderen besteht das Risiko einer Fehlallokation der Budgethilfegelder durch die Empfängerregierung, beispielsweise durch die Veranschlagung der zusätzlichen Haushaltsmittel für nicht armutsrelevante Zwecke.⁸ Politische Risiken ergeben sich dadurch, dass die Vergabe von allgemeiner Budgethilfe einen großen Vertrauensvorschluss in die politische Legitimität, die Reformkapazität sowie die Institutionen im Partnerland darstellt, der durch Menschenrechtsverletzungen, antidemokratische Ereignisse und politische Korruption nachhaltig beschädigt werden kann. Kritische Studien weisen auf die Gefahr hin, dass sich die einseitige Unterstützung der Exekutive durch die Budgethilfe negativ auf die interne Rechenschaftslegung der Regierung gegenüber dem Parlament und den Bürgerinnen und Bürgern auswirken kann (Koch und Morazan, 2010; Manning und Malbrough, 2012; de Renzio, 2006). Geber befürchten außerdem, dass die Budgethilfe Anreize zur Generierung eigener Einnahmen vermindert. Zur Senkung dieser Risiken wird Budgethilfe selektiv nur an solche Länder vergeben, welche die Einstiegskriterien⁹ erfüllen. Zudem versuchen die Geber, über

⁷ Unter landeseigenen Systemen werden hier sowohl das System des öffentlichen Finanzmanagements als auch das weitere politische System, etwa die Kontrollfunktion des Parlaments, verstanden.

⁸ In dieser Evaluierung werden treuhänderische Risiken im engeren Sinne verstanden. Aus analytischen Gründen werden hierunter Fehlallokation und Veruntreuung von Mitteln gefasst, das Risiko der ineffizienten Verwendung wird hingegen ausgeklammert. Das Risiko von Fehlallokation und Veruntreuung besteht – aufgrund der Fungibilität von EZ – auch bei der Projekthilfe.

⁹ Die Länderauswahl basiert auf der Analyse der politischen, treuhänderischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen. Voraussetzung für die deutsche Budgethilfe ist ein mittleres Governance-niveau in Kriterien der drei Bereiche sowie eine erkennbare positive Entwicklungstendenz (BMZ, 2008: 15f).

das Instrument Budgethilfe sektorübergreifende Reformen und gute Regierungsführung zu fördern.

Kasten 2: Ergebnisse hinsichtlich der Wirksamkeit allgemeiner Budgethilfe

Eine Reihe von in jüngerer Zeit vorgelegten Evaluierungen hat wichtige Erkenntnisse bezüglich der Wirksamkeit allgemeiner Budgethilfe hervorgebracht. Belastbare Ergebnisse gibt es vor allem hinsichtlich der Finanzierungsfunktion der Budgethilfe. Hier wurde eine Verbesserung der Allokationseffizienz in armutsrelevante Haushaltstitel festgestellt (Caputo et al., 2011b; Tavakoli und Smith, 2013). Der ursprünglich befürchtete Verdrängungseffekt – also geringere Eigenanstrengung der Partnerregierung, Steuereinnahmen zu generieren – wurde nicht als systematische Nebenwirkung beobachtet (Caputo et al., 2011b; Knoll, 2011; Lawson, 2015).

In Bezug auf die Governancefunktion der Budgethilfe zeigen die Evaluierungen ein gemischtes Bild. In einigen Ländern wurden Erfolge im Bereich des öffentlichen Finanzwesens erzielt. Dort werden Verbesserungen der Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung und der Transparenz im Haushaltsprozess zumindest in Teilen der Budgethilfe zugerechnet (Caputo et al., 2011b; Lawson, 2015; Tavakoli und Smith, 2013). Allerdings zeigen die vorliegenden Evaluierungen weitgehend übereinstimmend, dass Budgethilfe nur dann positiv auf Reformen im öffentlichen Finanzwesen oder in armutsrelevanten Sektoren wirkt, wenn ein hohes Maß an Interessenkongruenz zwischen Gebern und Partnerregierung sowie eine Basis guter Regierungsführung besteht (Caputo et al., 2011b; Dijkstra et al., 2012: 21f; Lawson, 2015: 11). Der Wissensstand zu den Wirkungen des Instruments auf die demokratische Rechenschaftslegung ist derzeit noch gering. Vor allem die Effekte der Budgethilfe auf die Arbeit von Parlament und Zivilgesellschaft wurden in den Evaluierungen nicht ausreichend erfasst (Faust et al., 2012; de Kemp et al., 2011; Schmitt und Beach, 2014; Tavakoli und Smith, 2013).

Das Instrument Budgethilfe verfolgt die Ziele, (i) die Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien zu

finanzieren und (ii) durch die Begleitung von gemeinsam vereinbarten Reformprozessen die Regierungsführung im Partnerland zu fördern. Nach einer anfänglichen Phase der Fokussierung auf das Finanzierungsziel der Budgethilfe bildeten sich mit der Zeit unterschiedliche Interpretationen des Instruments unter den Gebern von allgemeiner Budgethilfe heraus.

Während für die multilateralen Geber weiter die Finanzierungsfunktion zur Armutsbekämpfung im Vordergrund stand, betonten in den letzten Jahren immer mehr bilaterale Geber die Governance- bzw. Reformfunktion des Instruments. Deutschland hat in seinen Leitlinien zur Vergabe der Budgethilfe aus dem Jahr 2008 dem Governanceziel der Budgethilfe einen wichtigen Stellenwert eingeräumt. Auch das Department for International Development (DFID) hat seit einigen Jahren seine Budgethilfe stärker am Governanceziel ausgerichtet (Faust et al., 2012: 444; Hayman, 2011: 681f). Etwas zeitversetzt folgte man auch in der Europäischen Kommission dem Trend in Richtung des Governanceziels.¹⁰

Vor dem Hintergrund der Veränderungen in der Zielhierarchie des Instruments haben bilaterale Geberregierungen eine skeptischere Haltung zur allgemeinen Budgethilfe entwickelt. Zwischen 2007 und 2013 ist infolge einer veränderten Risikobewertung der Geber ein deutlicher Rückgang der Budgethilfezusagen und -auszahlungen zu verzeichnen. Grund für die rückläufige Budgethilfe ist nicht der Anstieg von treuhänderischen und politischen Risiken in den Empfängerländern, sondern politische und ökonomische Faktoren in den Geberländern (Faust und Koch, 2014; Molenaers, 2012). Viele Geber, darunter auch Deutschland, haben als Reaktion auf politische Krisen und Konflikte in den Partnerländern die Budgethilfe teilweise oder komplett eingestellt. In der deutschen Budgethilfepraxis wurden Auszahlungsstopps und -kürzungen meist mit gestiegenen treuhänderischen Risiken begründet. Komplette Ausstiege aus der Budgethilfe sind auf Verschlechterungen im Bereich der Menschenrechte und Demokratie zurückzuführen (Faust, 2012b).

Eine veränderte Risikoperzeption der Geber lässt sich auch an deren verstärktem Augenmerk auf systemische

¹⁰ Auf Druck der Mitgliedsstaaten wurde ein Konsultationsprozess über das Instrument Budgethilfe durchgeführt, infolge dessen dieses reformiert wurde. Im Gegensatz zu den bisher stark auf die Finanzierung der Erreichung der MDGs ausgerichteten MDG-Contracts zielt der neue Ansatz der Europäischen Kommission (die Good Governance and Development Contracts) stärker auf gute Regierungsführung und demokratische Konsolidierung ab (EC, 2012; Faust et al., 2012).

Schwachstellen in Partnerländern ablesen und dem steigenden Engagement, diese mit Begleitenden Maßnahmen direkt zu adressieren. Als Beispiel hierfür ist der starke Anstieg der deutschen Begleitenden Maßnahmen zu nennen (siehe Kapitel 2). Gleichzeitig hat sich Großbritannien dazu verpflichtet, Mittel in Höhe von 5 Prozent der Budgethilfeszusagen zur Stärkung der demokratischen Rechenschaftslegung aufzuwenden (DFID, 2011: 2). Schließlich ist auch in den neuen Budgethilfeleitlinien der Europäischen Kommission ein Risk Management Framework verankert, in dem sowohl die Risiken des Programms als auch die Gegenmaßnahmen, wie z.B. Politikdialog oder Begleitende Maßnahmen, klar benannt werden müssen (EC, 2012: 42ff).

1.2

Evaluierungsgegenstand und Anlass für die Evaluierung

Gemäß dem BMZ-Konzept zur Budgetfinanzierung von 2008 sind Begleitende Maßnahmen ein fester Bestandteil bei der Umsetzung allgemeiner Budgethilfe. Der Grundgedanke des deutschen Budgethilfeansatzes sieht eine Kombination unterschiedlicher Instrumente (Projektinvestitionen, Korbfinanzierungen, Beratungsleistungen) mit der Budgethilfe vor. Durch diesen Instrumentenmix sollen entwicklungspolitische Synergie- und Hebeleffekte erzielt sowie Umsetzungs- und Portfoliorisiken minimiert werden (BMZ, 2008b: 4). Die Notwendigkeit des komplementären Einsatzes von Instrumenten wurde im aktuellen BMZ-Sektorkonzept zur Förderung guter Regierungsführung im Bereich der öffentlichen Finanzen erneut betont (BMZ, 2014: 24). Bisher ist jedoch nicht festgelegt, welche Maßnahmen genau als begleitend zur Budgethilfe zu zählen sind und wie diese zu den angestrebten Zielen der Budgethilfe beitragen können.

Als Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe werden im Folgenden alle Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit verstanden, die eine zeitliche Überschneidung mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe aufweisen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können. Begleitende Maßnahmen setzen in drei Bereichen an. Diese sind in der Praxis allerdings

nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen (siehe Kapitel 2 über das deutsche Portfolio Begleitender Maßnahmen).

1. Begleitende Maßnahmen setzen beim Finanz- und Planungsministerium an, um die Kapazitäten zur Ausgestaltung, Umsetzung und zum Monitoring von Entwicklungsplänen zu stärken. Eine an den Kernproblemen und Potenzialen des Landes orientierte Entwicklungsstrategie gilt als Grundvoraussetzung für die Gewährung von Budgethilfe. Durch gezielte Beratungsleistungen im Rahmen Begleitender Maßnahmen sollen die Formulierung von Entwicklungsplänen sowie deren Umsetzung und Monitoring verbessert und damit die Wirksamkeit der Budgethilfe erhöht werden.
2. Begleitende Maßnahmen werden im öffentlichen Finanzwesen (Public Financial Management – PFM)¹¹ durchgeführt, wo sie staatliche Institutionen, wie die nationale Steuerbehörde oder die dezentrale Finanzverwaltung, in der Ausübung ihrer Aufgaben stärken sollen. Durch die direkte Unterstützung des öffentlichen Finanzwesens sollen Begleitende Maßnahmen dazu beitragen, die Effektivität und Effizienz der Budgethilfe zu erhöhen.
3. Begleitende Maßnahmen setzen im Bereich der demokratischen Kontrolle an. Durch die Förderung sollen Parlament, Zivilgesellschaft und Medien besser in der Lage sein, von der Regierung Rechenschaftslegung einzufordern und deren Berichte und Zahlenwerke zu kommentieren. Die verbesserte Kontrollfunktion von Parlament, Zivilgesellschaft und Medien ist für die Wirksamkeit der Budgethilfe insofern relevant, als die Regierung ihre Budgetpolitik dann stärker an den Bedarfen der Bevölkerung ausrichtet und der Spielraum für Mittel Fehlverwendungen schrumpft.

Neben dem direkten entwicklungspolitischen Nutzen zur Steigerung der Wirksamkeit der Budgethilfe im Partnerland sollen Begleitende Maßnahmen auch aus der Perspektive der Geber eine wichtige Funktion erfüllen: Begleitende Maßnahmen in den drei genannten Bereichen setzen an den mit der Budgethilfe verbundenen treuhänderischen und politischen Risiken an. Kurz- oder mittelfristig können vor allem im öffentlichen Finanzwesen treuhänderische Risiken direkt adressiert werden. Langfristige Effekte gehen von Begleitenden Maßnahmen im Bereich der demokratischen Kontrolle und bei den

¹¹ Wichtige Elemente des öffentlichen Finanzwesens umfassen: Eigeneinnahmen, öffentlicher Haushalt (Budgetplanung, -erstellung und -umsetzung), Finanzkontrolle, öffentliches Vergabewesen, Schuldenmanagement und Fiskaldezentralisierung. Zusätzlich zu den finanztechnischen Elementen zählt auch die „Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates“ zum Bereich der öffentlichen Finanzen (BMZ, 2014: 9).

Entwicklungspolitiken aus, wo sie sowohl treuhänderischen als auch politischen Risiken entgegenwirken können.

Der Beitrag von Begleitenden Maßnahmen wurde in bisherigen Budgethilfeevaluierungen nicht systematisch analysiert. Grundsätzlich finden sich Begleitende Maßnahmen als Element der Budgethilfe in den angewandten Interventionslogiken wieder. Sie werden in mehreren Evaluierungen auf Input- und Outputebeine beschrieben (Caputo et al., 2011a: 6; de Kemp et al., 2011; Koeberle et al., 2006: 140; de Renzio, 2011: 3). Die für Begleitende Maßnahmen prognostizierten Wechselwirkungen mit anderen Elementen der Budgethilfe sowie der mögliche Mehrwert für die Wirksamkeit der Budgethilfe wurden nicht näher betrachtet. Auch von einzelnen Begleitenden Maßnahmen ausgehende direkte und indirekte Effekte wurden bislang nicht untersucht.

Diese Evaluierungslücke wird oft mit dem sehr umfassenden Untersuchungsgegenstand bei gleichzeitig nur begrenzt verfügbaren Ressourcen begründet.¹² Bisherige Untersuchungen weisen darauf hin, dass die zur Analyse notwendigen Daten und Programmdokumente nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar waren (Lawson, 2015: 24f). In bisherigen Evaluierungen wurden ausschließlich die unmittelbar mit der Budgethilfe im Zusammenhang stehenden Vorhaben (wie Korbfinanzierungen im öffentlichen Finanzwesen) berücksichtigt. Zudem fehlte die konzeptionelle Grundlage für eine spezifischere Analyse des Beitrags der Begleitenden Maßnahmen. Die Interventionslogik bildet lediglich die erwarteten Veränderungen auf unterschiedlichen Ebenen ab, die zugrunde liegenden Wirkmechanismen der Begleitenden Maßnahmen werden nicht spezifiziert (Schmitt und Beach, 2014). Gerade diese Mechanismen geben aber Aufschluss darüber, wie eine Intervention (hier die Begleitenden Maßnahmen) wirkt.

1.3

Ziele der Evaluierung und Evaluierungsfragen

Die vorliegende Evaluierung untersucht, ob, wie und unter welchen Umständen Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe

zur Erreichung der Budgethilfeziele beitragen können. Im Mittelpunkt stehen Fragen nach der Relevanz, der Wirkungsweise und den Erfolgsfaktoren Begleitender Maßnahmen. Es handelt sich hierbei nicht um eine vollumfassende Evaluierung der Wirksamkeit einzelner Begleitender Maßnahmen. Vielmehr stehen die Wechselwirkungen zwischen Begleitenden Maßnahmen und anderen Elementen der Budgethilfe im Fokus der Betrachtung. Der Schwerpunkt dieser Evaluierung liegt auf neun Niedrigeinkommensländern in Subsahara-Afrika.¹³

Die Ergebnisse der Evaluierung beruhen sowohl auf eigens erhobenen Daten zu Einschätzungen von Geber- und Partnervertreterinnen und -vertretern sowie von internationalen Expertinnen und Experten als auch auf Ergebnissen bisheriger Evaluierungen der Budgethilfe. Der Evaluierungszeitraum umfasst die Jahre 2003 bis 2013.

Ziel ist es, ein besseres Verständnis von der Rolle Begleitender Maßnahmen als Bestandteil der allgemeinen Budgethilfe zu erhalten und einen Einblick in deren Funktionsweise zu ermöglichen. Auf entwicklungspraktischer Ebene können Durchführungsorganisationen (DOs) die Ergebnisse nutzen, um laufende Begleitende Maßnahmen besser mit dem bestehenden Budgethilfeprogramm zu verzahnen. Die Erkenntnisse können vom BMZ zur Planung neuer Vorhaben oder ggf. der Wiederaufnahme von Budgethilfeprogrammen genutzt werden. Zudem trägt die Evaluierung dazu bei, eine Wissenslücke zu schließen und einen Impuls zur Debatte über die Wirksamkeit der Budgethilfe zu liefern. Die Erkenntnisse sind auch für die Weiterentwicklung des methodischen Ansatzes zur Evaluierung von Budgethilfe relevant. Sie können genutzt werden, um die Interventionslogik weiter auszudifferenzieren. Trotz rückläufiger bilateraler Budgethilfesusagen bleibt das Instrument und damit auch die Begleitenden Maßnahmen für die multilaterale EZ hoch relevant. Die Bundesrepublik Deutschland als größte Beitragszahlerin der EU und viertgrößte Anteilseignerin der Weltbank nimmt dabei eine wichtige Rolle ein.

¹² Tavakoli und Smith (2013) verweisen in diesem Zusammenhang insbesondere auf fehlende Evaluierungsergebnisse zu den Effekten und Kausalmechanismen der Budgethilfe auf die demokratische Rechenschaftslegung im Partnerland.

¹³ Die Eingrenzung auf die Region Subsahara-Afrika ist mit der Relevanz im Portfolio zu begründen. Sowohl die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als auch die internationale Gebergemeinschaft richtet ihre Budgethilfeaktivitäten vorwiegend auf Subsahara-Afrika. Zwischen 2003 und 2013 entfielen 79 Prozent der deutschen allgemeinen Budgethilfe auf diese Region. Die betrachteten Länder sind: Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mali, Mosambik, Ruanda, Sambia, Tansania und Uganda.

Tabelle 1: Ziele der Evaluierung

Ziel 1	Beitrag zur Planung zukünftiger Begleitender Maßnahmen in der deutschen EZ und durch andere bi- und multilaterale Geber, vor allem die Europäische Kommission
Ziel 2	Beitrag zur internationalen Debatte um die Wirksamkeit der Budgethilfe durch Verkleinerung der Evaluierungslücke im Hinblick auf Begleitende Maßnahmen
Ziel 3	Beitrag zur konzeptionellen und methodischen Diskussion über die Evaluierung der Budgethilfe durch Verfeinerung der Interventionslogik hinsichtlich der Wirkungsweise Begleitender Maßnahmen

Die Evaluierungsfragen orientieren sich am Erkenntnisinteresse deutscher und internationaler Stakeholderinnen und Stakeholder, das durch Klärungsgespräche in der Vorbereitungsphase abgefragt wurde. Ausgehend von den so entwickelten

Evaluierungsfragen erfolgt anschließend die Zuordnung zu korrespondierenden Kriterien des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC) bzw. des BMZ. Die Evaluierungsfragen sind in Tabelle 2 aufgelistet.

Tabelle 2: Detaillierte Evaluierungsfragen und korrespondierende OECD-DAC bzw. BMZ-Kriterien

	Evaluierungsfragen	OECD-DAC/ BMZ-Kriterium
1	Können Begleitende Maßnahmen einen Beitrag zu den Zielen der Budgethilfe leisten?	„Relevanz“
1.1	Welche Probleme verhindern das effiziente Funktionieren der Budgethilfe?	
1.2	Adressieren die Begleitenden Maßnahmen Bereiche, die Probleme im Budgethilfesystem verursachen?	
2	Wie können Begleitende Maßnahmen einen Beitrag zu den Zielen der Budgethilfe leisten?	„Effektivität“
2.1	Wie funktionieren Begleitende Maßnahmen im Kontext der Budgethilfe?	
2.2	Was ist der „Mehrwert“ von Begleitenden Maßnahmen?	
3	Unter welchen Umständen können Begleitende Maßnahmen einen Beitrag zu den Zielen der Budgethilfe leisten?	„Effektivität, Koordination“
3.1	Was sind Erfolgsfaktoren für Begleitende Maßnahmen?	
3.2	Wie können diese Erfolgsfaktoren gestärkt werden?	

1.4 Struktur des Berichts

Kapitel 2 veranschaulicht auf der Basis des Portfolios deutscher Begleitender Maßnahmen in Subsahara-Afrika den Evaluierungsgegenstand. In Kapitel 3 werden die Begleitenden Maßnahmen in die Wirkungslogik der Budgethilfe eingebettet und Wirkhypothesen und Mechanismen für die empirische

Analyse abgeleitet. Darin sind bereits wichtige Ergebnisse der Evaluierung enthalten. Entlang der drei übergeordneten Evaluierungsfragen werden in Kapitel 4 die Ergebnisse bezüglich Relevanz (4.1), Wirkungsweise (4.2) und Erfolgsfaktoren (4.3) Begleitender Maßnahmen detailliert ausgeführt. Kapitel 5 beinhaltet die Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich aus der Evaluierung ableiten. Zum Abschluss erfolgt ein Ausblick auf aktuelle Trends in der Budgethilfe.



2.

DAS PORTFOLIO DEUTSCHER BEGLEITENDER MASSNAH- MEN DER BUDGETHILFE

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über das Engagement der deutschen EZ in der allgemeinen Budgethilfe und den zugehörigen Begleitenden Maßnahmen in neun Ländern Afrikas südlich der Sahara. Die Darstellung umfasst den Zeitraum 2003–2013 – vom Beginn der deutschen Budgethilfeaktivitäten bis zu den letzten offiziell verfügbaren Daten. Die betrachteten Länder – Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mali, Mosambik, Ruanda, Sambia, Tansania und Uganda – haben in diesem Zeitraum allgemeine Budgethilfe von Deutschland erhalten oder erhalten sie weiterhin.¹⁴ Der Fokus der Analyse liegt auf Subsahara-Afrika. Sowohl die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als auch die internationale Gebergemeinschaft hat ihre Budgethilfeaktivitäten vorwiegend auf Subsahara-Afrika gerichtet. An einer Analyse dieser Region besteht somit ein besonderes Interesse. 79 Prozent der deutschen allgemeinen Budgethilfe entfielen im Untersuchungszeitraum auf Subsahara-Afrika, vor allem auf Mosambik und Ghana.¹⁵ Evaluert wird im Folgenden ausschließlich das Portfolio deutscher, sektorübergreifender Begleitender Maßnahmen zur allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika. Sektorbudgethilfe und sektorspezifische Begleitende Maßnahmen werden nicht berücksichtigt. Die Portfolioanalyse konzentriert sich zudem auf die deutschen Begleitenden Maßnahmen der Budgethilfe, Ansätze anderer Geber werden in Kapitel 2.3 kurz dargestellt.

Kasten 3: Definition Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe

Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe der deutschen EZ umfassen alle Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, die eine zeitliche Überschneidung mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe aufweisen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können. Es werden drei Schichten von Begleitenden Maßnahmen mit abnehmender Nähe zur finanziellen Komponente der Budgethilfe unterschieden.

Begleitende Maßnahmen der ersten Schicht sind Maßnahmen, die zusammen mit der Budgethilfe im Programmdokument beschrieben werden und explizit als „Begleitmaßnahmen der Budgethilfe“ konzipiert und bezeichnet sind. Dies sind ausschließlich Maßnahmen der finanziellen Zusammenarbeit.

Begleitende Maßnahmen der zweiten Schicht sind eigenständige Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit, die in ihrer praktischen Umsetzung Bezüge zur Budgethilfe aufweisen und daher einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Budgethilfe leisten.

Begleitende Maßnahmen der dritten Schicht sind Maßnahmen, von denen nur einzelne Komponenten relevant für die Budgethilfe sind, darunter Dezentralisierungsprogramme oder Vorhaben im Bereich Rohstoffgovernance. Begleitende Maßnahmen der dritten Schicht flossen nicht in die Portfolioanalyse mit ein, wurden jedoch im Rahmen der beiden Kurzmissionen nach Mosambik und Tansania berücksichtigt.

Die Portfolioanalyse dient der Beschreibung des Evaluierungsgegenstands und der Einordnung der Begleitenden Maßnahmen in das Gesamtpaket deutscher Budgethilfe. Ziel ist es, einen Überblick über das deutsche Portfolio Begleitender Maßnahmen im Kontext der allgemeinen Budgethilfe zu schaffen. Die methodische Vorgehensweise der Portfolioanalyse ist in Anhang 8.1 dargestellt.

2.1

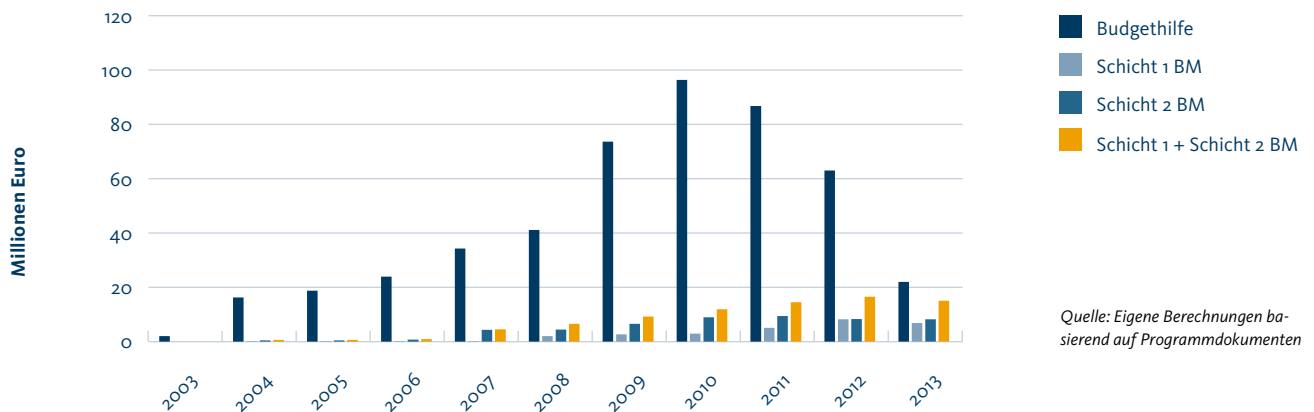
Ergebnisse der Portfolioanalyse

Die Gesamtzusage der deutschen EZ für allgemeine Budgethilfe von 2003 bis 2013 betrug in den neun untersuchten Ländern Subsahara-Afrikas knapp 500 Mio. Euro. Für Begleitende Maßnahmen wurden im selben Zeitraum 80 Mio. Euro zugesagt. Diese verteilten sich auf 21 Begleitende Maßnahmen, die zum Teil in mehreren aufeinanderfolgenden Phasen durchgeführt

¹⁴ Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sich kurzzeitig in drei weiteren Ländern Afrikas südlich der Sahara in der Budgethilfe engagiert, die aber in dieser Evaluierung nicht näher betrachtet werden. Äthiopien erhielt 2005 einmalig 4 Mio. Euro allgemeine Budgethilfe von Deutschland in Form einer Kofinanzierung des Weltbank Poverty Reduction Support Credits (PRSC). Ende 2005 wurde die Budgethilfe wegen Menschenrechtsverletzungen im Umfeld der äthiopischen Parlamentswahlen von allen Gebern eingestellt. Benin erhielt 2007 für ein Pilotprojekt der Budgethilfe eine Zusage in Höhe von 2 Mio. Euro, die 2008 ausgezahlt wurde. Das deutsche Parlament hat eine Fortsetzung für 2009 wegen zu hoher treuhänderischer Risiken abgelehnt. Madagaskar erhielt 2008 von Deutschland eine Budgethilfezusage in Höhe von 7 Mio. Euro. Diese wurde wegen des Putsches gegen den Präsidenten 2009 nicht ausgezahlt.

¹⁵ Außerhalb Afrikas haben die Länder Bolivien, Nicaragua und Vietnam allgemeine Budgethilfe von Deutschland erhalten. Darüber hinaus gab es deutsche Sektorbudgethilfen in Peru, Ruanda und Vietnam.

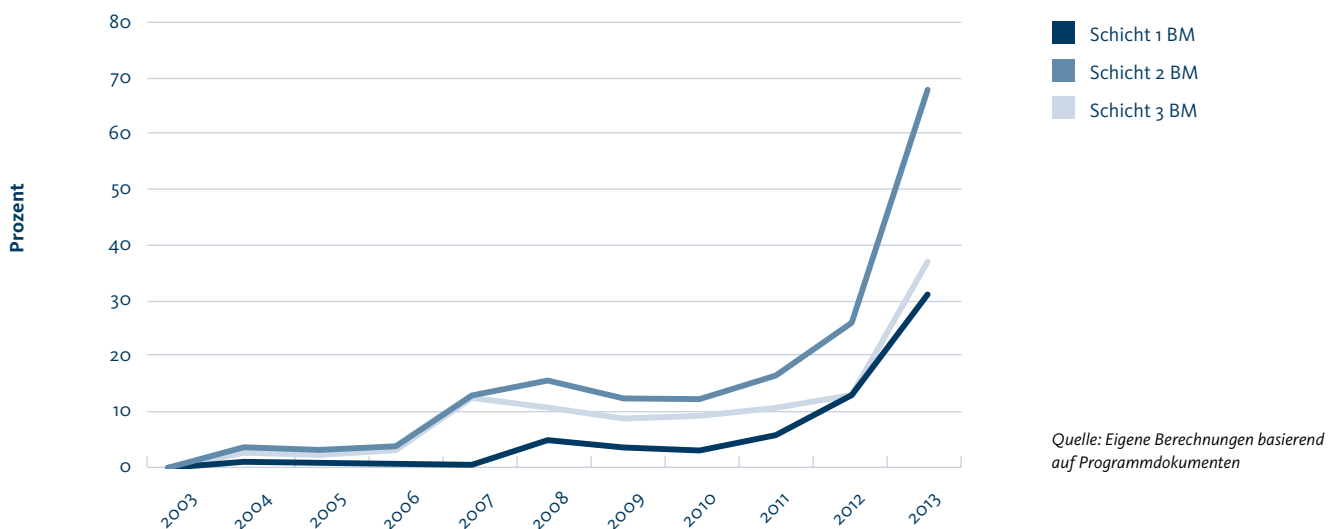
Abbildung 1: Deutsche Zusagen für Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen (BM) für neun Empfängerländer in Subsahara-Afrika



wurden. Von 2003 bis 2010 stieg das Volumen sowohl der Budgethilfe als auch der Begleitenden Maßnahmen an. Mit dem vollständigen Ausstieg der deutschen EZ aus der Budgethilfe in einigen Ländern entwickelte sich die Budgethilfe ab 2010 rückläufig. Das Volumen Begleitender Maßnahmen stieg

hingegen weiter an (siehe Abbildung 1). Der Anteil Begleitender Maßnahmen an den Hauptmaßnahmen der Budgethilfe ist nach 2010 gewachsen und betrug im Jahr 2013 68 Prozent (siehe Abbildung 2).¹⁶

Abbildung 2: Anteil der deutschen Zusagen für Begleitende Maßnahmen (BM) an den deutschen Zusagen für Budgethilfe in neun Empfängerländern in Subsahara-Afrika



¹⁶ Im Jahr 2014, also außerhalb des Evaluierungszeitraums, gab es erneut einen deutschen Zusagenrekord für Budgethilfe in Höhe von mehr als 350 Mio. Euro. Ursächlich für diesen Rekord waren drei sehr umfassende Zusagen für Sektorbudgethilfe an die Mittteleinkommensländer Indonesien, Kolumbien und Mexiko von zusammen mehr als 330 Mio. Euro. Zu den neuesten Entwicklungen seit 2014 vgl. Kapitel 6.

Geografische Verteilung der Begleitenden Maßnahmen

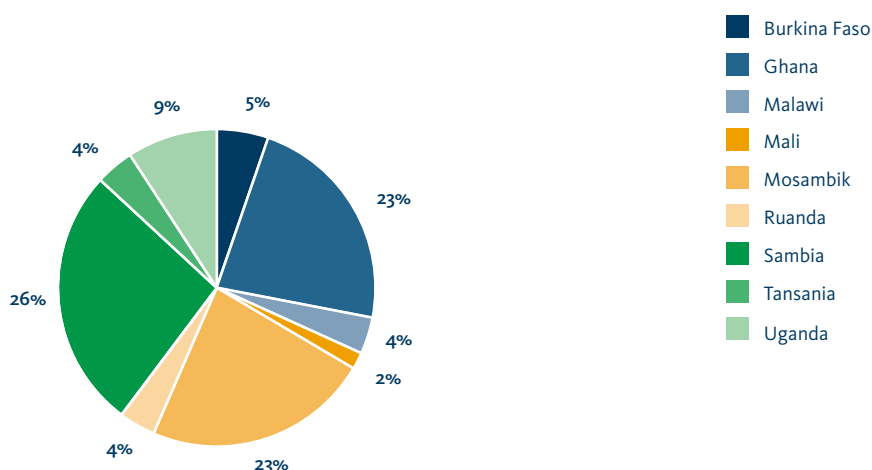
Die meisten Mittel für Begleitende Maßnahmen wurden in Sambia (21 Mio. Euro, 26 Prozent der Gesamtzusage), Mosambik (19 Mio. Euro, 23 Prozent der Gesamtzusage) und Ghana (18 Mio. Euro, 23 Prozent der Gesamtzusage) gewährt. Die Verteilung der Begleitenden Maßnahmen auf die Länder ist im Zeitablauf stabil gewesen (siehe Abbildung 3a und b).

Thematische Verteilung der Begleitenden Maßnahmen

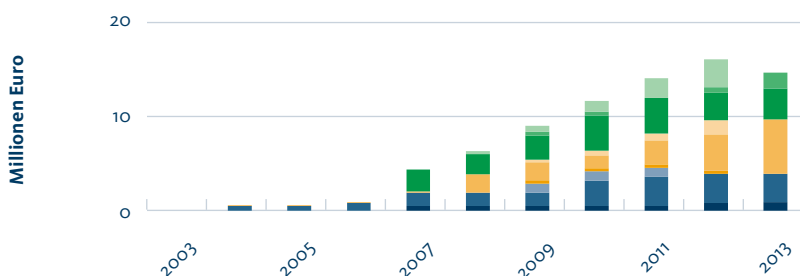
Auf Basis der Programmdokumente wurden die Begleitenden Maßnahmen gemäß ihrem inhaltlichen Schwerpunkt drei Bereichen zugeordnet. In unklaren Fällen erfolgte die Zuordnung in Absprache mit den Verantwortlichen in den Durchführungsorganisationen. Folgende Kategorien werden unterschieden:

Abbildung 3: Aufteilung der deutschen Gesamtzusage für Begleitende Maßnahmen auf die neun Empfängerländer

a) Prozentuale Verteilung



b) Verteilung im Zeitablauf



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Programmdokumenten

- Unterstützung der Formulierung und Implementierung von Entwicklungspolitiken und Reformen,
- Stärkung des Managements öffentlicher Finanzen,
- Stärkung der demokratischen Kontrolle durch Parlament, Zivilgesellschaft und Medien.

Die erste Kategorie bezeichnet Beratungsmaßnahmen für Wirtschafts- oder Finanzministerien mit dem Ziel, die Planung und Umsetzung allgemeiner, sektorübergreifender Reformpläne im Sinne der Armutsminderungsstrategien zu verbessern. Die zweite Kategorie bezieht sich auf finanzielle

und technische Unterstützung von Institutionen des öffentlichen Finanzwesens und der Finanzkontrolle (wie der Steuerbehörden oder Rechnungshöfe) und damit auf die Angebotsseite der Rechenschaftslegung. Maßnahmen der dritten Kategorie fokussieren die Nachfrageseite der Rechenschaftslegung und dienen der Stärkung von Parlament, Medien und Zivilgesellschaft.

Zwischen den drei Kategorien bestehen inhaltliche Anknüpfungspunkte und auch Überschneidungen. Maßnahmen der ersten Kategorie verbessern häufig die Verbindung der Armutsminderungsstrategie mit dem Haushaltsprozess, an dem Institutionen des öffentlichen Finanzwesens beteiligt sind. Begleitende Maßnahmen zur Stärkung des Rechnungshofs aus der zweiten Kategorie können mehr und aussagekräftigere Prüfberichte zum Ziel haben. Durch Begleitende Maßnahmen der dritten Kategorie qualifizierte parlamentarische Ausschüsse können auf Basis solcher Prüfberichte Rechenschaft von der Regierung einfordern.

Inhaltlich lag der Fokus der sektorübergreifenden Begleitenden Maßnahmen im gesamten Evaluierungszeitraum im Bereich „Öffentliches Finanzwesen“, auf das 60 Prozent der Gesamtzusage für Begleitende Maßnahmen entfielen. Das verbleibende Volumen Begleitender Maßnahmen teilte sich in etwa hälftig auf die Bereiche „Unterstützung der Formulierung und Implementierung von Entwicklungspolitiken und Reformen“ und „Stärkung demokratischer Kontrolle durch Parlament, Zivilgesellschaft und Medien“ auf (siehe Abbildung 4a und b). Die Zusammensetzung der Portfolios nach Ländern im Zeitablauf ist in Abbildung 18 im Anhang 8.2 dargestellt.

Die meisten Empfängerländer weisen ein stark auf bestimmte thematische Bereiche konzentriertes Portfolio Begleitender Maßnahmen auf. In Ghana, Ruanda und Tansania finden sich ausschließlich Begleitende Maßnahmen im Bereich „Öffentliches Finanzwesen“, in Malawi und Mali im Bereich „Entwicklungspolitiken und Reformen“. Eher gemischte Portfolios wurden in Sambia und Uganda implementiert (siehe Abbildung 4c).

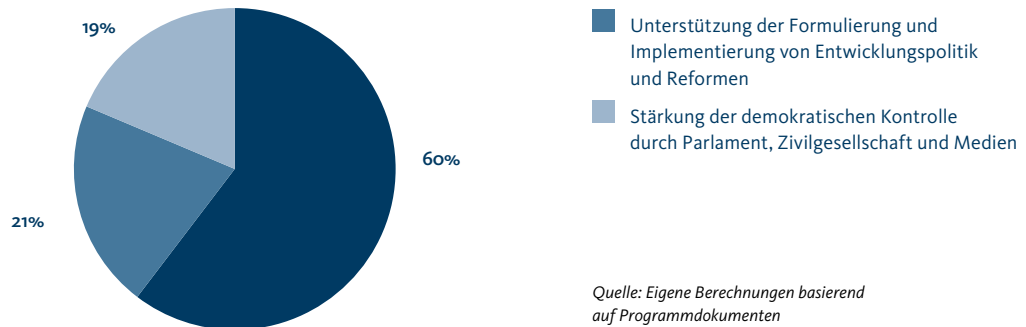
Begleitende Maßnahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit

Ein Drittel des Gesamtvolumens Begleitender Maßnahmen entfiel auf klassische Begleitmaßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) der ersten Schicht. In sechs der neun Länder wurde die Budgethilfe im Evaluierungszeitraum durch Begleitende Maßnahmen der ersten Schicht parallel flankiert. Zum Teil bestanden diese aus mehreren Komponenten, wie in Burkina Faso. Dort gab es eine Komponente zur Unterstützung der Korruptionsbekämpfung und eine zur Unterstützung des burkinischen Rechnungshofs. Das umfassendste Portfolio Begleitender Maßnahmen findet sich in Mosambik, wo seit Beginn der Budgethilfe bis heute in zeitweilig vier Komponenten FZ-Begleitmaßnahmen umgesetzt wurden. Keine FZ-Begleitmaßnahme gab es in Mali. In Malawi lief diese nicht parallel, sondern erst im Anschluss an die Budgethilfe. In Sambia begann die Umsetzung erst nach 2013, sodass diese Maßnahmen hier nicht berücksichtigt sind. Die meisten der FZ-Begleitmaßnahmen (83 Prozent) wurden in Form von Beiträgen zu Korbfinanzierungen¹⁷ durchgeführt. Beispiele hierfür sind die Unterstützung des PFM-Reformprogramms FINMAP (Financial Management and Accountability Programme) in Uganda oder die Unterstützung des Rechnungshofs in Ruanda. Die korbfinanzierten FZ-Begleitmaßnahmen adressieren ausschließlich den Bereich „Öffentliches Finanzwesen“ sowie Finanzkontrolle und Institutionen wie Steuerbehörden oder Rechnungshöfe. Zum Teil leisten Begleitende Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) Beiträge für Korbfinanzierungen und das auch in anderen Bereichen als „Öffentliches Finanzwesen“. In Sambia kooperierte das Vorhaben „Demokratisierung, Staat und Zivilgesellschaft“ mit der Zambian Governance Foundation. Dabei handelt es sich um eine durch Korbfinanzierung unterstützte sambische Stiftung, die durch transparente Auswahlkriterien und effiziente Steuerungsinstrumente zivilgesellschaftliche Organisationen mit finanziellen Mitteln und Kapazitätsentwicklung bei der Bearbeitung zentraler Governance-Themen unterstützt. Ein weiteres Beispiel ist das TZ-Vorhaben zur Beratung des Ministeriums für Wirtschaftsplanung und Entwicklung und des Finanzministeriums in Malawi, mit dem ein Beitrag zum Joint Programme

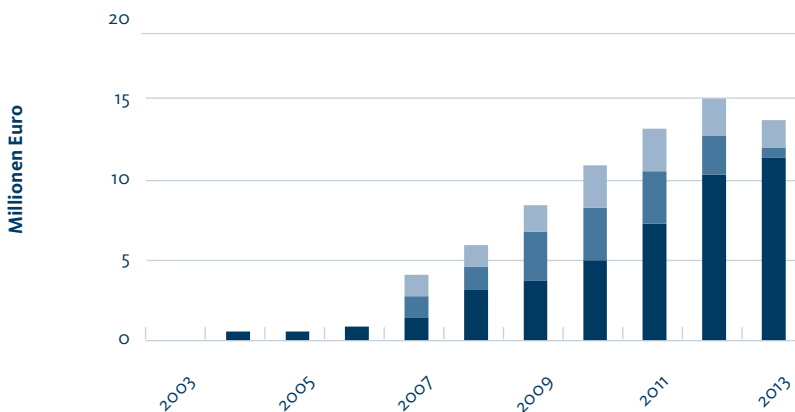
¹⁷ In einer „Korbfinanzierung“ („Basket Financing“) finanzieren die Geber gemeinsam einen Ausgabenplan für die Umsetzung eines konkreten Maßnahmenbündels, der sich aus einer Strategie ableitet. Es besteht eine Zweckbindung an die vereinbarten Maßnahmen („earmarking“). Der Korb kann vom Partnerland oder von einem mandatierten Geber verwaltet werden. Die Mittel werden auf ein Sonderkonto eingezahlt und in der Regel nachrichtlich vom nationalen Haushalt erfasst. Die finanzielle Abwicklung der Geberbeiträge unterliegt nicht vollständig dem üblichen Haushaltsverfahren des Partnerlandes (BMZ, 2008b: 30).

Abbildung 4: Aufteilung der deutschen Gesamtzusage für Begleitende Maßnahmen auf die thematischen Arbeitsfelder

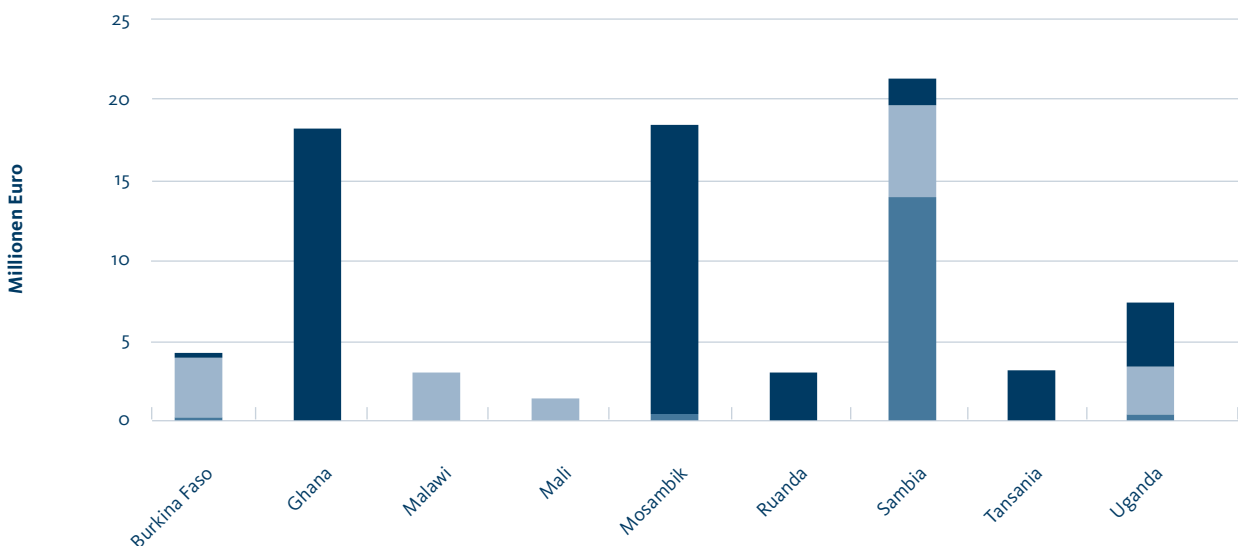
a) Prozentuale Verteilung



b) Verteilung im Zeitablauf



c) Verteilung in den Empfängerländern



Support for the National Monitoring and Evaluation System geleistet wurde.

Begleitende Maßnahmen der zweiten Schicht wurden durch die TZ – mit Ausnahme von Mosambik und Ruanda – in allen deutschen Budgethilfsempfängerländern durchgeführt. Häufig handelte es sich dabei um mehrphasige Vorhaben. Einige der Begleitenden Maßnahmen gab es bereits vor Einführung der Budgethilfe, einige liefen auch nach Beendigung der Budgethilfe weiter, dann zum Teil mit veränderter Zielsetzung. Die Budgethilfe stellt daher keine notwendige Voraussetzung für die Durchführung von Maßnahmen dar, die in dieser Evaluation als begleitend zur Budgethilfe klassifiziert werden.¹⁸ Einige als Begleitende Maßnahmen identifizierte Vorhaben der TZ, die bereits vor Einführung der Budgethilfe existierten, hatten neben ihrer später begleitenden Funktion auch eine vorbereitende Funktion, indem sie durch Qualifizierung der Partnersysteme dazu beitrugen, die Voraussetzungen für die Gewährung von Budgethilfe zu schaffen. Deutsche Begleitende Maßnahmen können die Effektivität der Budgethilfe aller Geber steigern und – sofern sie einen Beitrag zur Stärkung der landeseigenen Systeme leisten – auch die anderer EZ-Instrumente. Die Finanzierungsbeiträge zu Körben einzelner Begleitender Maßnahmen der zweiten Schicht machten jeweils nur einen Teil der Maßnahme aus. Einige der Vorhaben (z.B. das Good Financial Governance-Vorhaben in Ghana oder das Vorhaben zur Demokratisierung in Sambia) wurden von anderen Gebern kofinanziert, was bei den FZ-Begleitmaßnahmen nicht die Regel ist. Abbildung 19 (Anhang 8.2) zeigt die Zusammensetzung Begleitender Maßnahmen in den Empfängerländern nach Schichten.

2.2

Begleitende Maßnahmen anderer Geber

Verschiedene Budgethilfegeber führen Begleitende Maßnahmen zur Budgethilfe durch, setzen diese aber nicht immer systematisch in Beziehung zur Budgethilfe (Dijkstra und de Kemp, 2015; Lawson, 2015).

Ein mit den deutschen Begleitenden Maßnahmen vergleichbares Instrument verwendet die Europäische Kommission.

In ihren Richtlinien zur Budgethilfe von 2012 schreibt sie den Einsatz von Mitigating Measures vor, wenn das Risiko einer Budgethilfeintervention im Rahmen der Risikobewertung als substantiell oder hoch eingestuft wird. Diese Mitigating Measures können Maßnahmen vom Typ deutscher Begleitender Maßnahmen sein (EC, 2012).

Dänemark sieht Begleitende Maßnahmen konzeptionell ebenfalls eng mit der Budgethilfe verbunden. Dies geht aus den neuen Richtlinien hervor: „Danida, and partners like the EU, regard general budget support as a package that in addition to the financial transfer also includes elements such as policy dialogue, capacity building in relevant areas such as public financial management, domestic revenue mobilisation, anti-corruption efforts and the support to parliament, civil society organisations and others.” (DANIDA, 2013: 5)

Auch die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit nutzt flankierend zur Budgethilfe Complementary Technical Assistance als eine Säule der Budgethilfe neben dem Politikdialog und einem Reformkatalog. Seit 2004 sind diese vertraglich vom finanziellen Beitrag der Budgethilfe separiert und ohne direkte Verbindung zur Auszahlung variabler Tranchen (SECO, 2014).

Großbritannien hat sich im Jahr 2011 verpflichtet, Mittel in Höhe von 5 Prozent der Budgethilfe für Maßnahmen zur Stärkung der inländischen Rechenschaftspflicht in den Partnerländern aufzuwenden (DFID, 2011).

Die Weltbank hat 2004 ihre Richtlinien zum Bereich Development Policy Financing vereinheitlicht. Dazu gehört auch das Instrument der Budgethilfe. Begleitende Maßnahmen sind gemäß der Operational Policy 8.60 und der zugehörigen Bank Procedure 8.60 im Rahmen von Budgethilfe möglich, werden aber nicht weiter spezifiziert (World Bank, 2014a; World Bank, 2014b).

¹⁸ In den Daten sind Zusagen oder Auszahlungen der Begleitenden Maßnahmen aber grundsätzlich nur dann berücksichtigt, wenn diese in den Zeitraum der Vergabe von Budgethilfe fallen. Bei Maßnahmen mit teilweiser zeitlicher Überschneidung erfolgt eine anteilige Berücksichtigung.



3.

THEORIEBILDUNG UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE

Bei der vorliegenden Evaluierung handelt es sich um eine Instrumenten-Evaluierung mit Fokus auf Begleitende Maßnahmen als einer Komponente des Instruments der allgemeinen Budgethilfe.

Budgethilfe wird als komplexe Intervention bezeichnet, weil sie die angestrebten Effekte nur mittelbar über die Systeme des Partnerlands erzeugen kann (Stern et al., 2012: 11). Die verschiedenen Elemente (von denen Begleitende Maßnahmen nur eines darstellen) sowie eine Vielzahl beteiligter Institutionen verfolgen parallel die Ziele von Armutsminderung und guter Regierungsführung und beeinflussen sich wechselseitig. Das Instrument Budgethilfe erfüllt sowohl die Kriterien einer komplizierten als auch einer komplexen Intervention (Rogers, 2008). Dies gilt insbesondere für Begleitende Maßnahmen, die nicht nur in den Budgethilfekontext, sondern zusätzlich in Partnersysteme wie das öffentliche Finanzwesen eingebettet sind und verschiedene soziale Realitäten verbinden (Pawson und Tilley, 2004: 4f).

Die sektorübergreifende Stärkung von Partnersystemen und guter Regierungsführung ist einer Vielzahl von internen und externen Einflüssen ausgesetzt. Dies erschwert die Zuordnung von Wirkungszusammenhängen. Viele Geber führen parallel zu dem finanziellen Beitrag der Budgethilfe Begleitende Maßnahmen durch, sodass es kaum möglich ist, die Effekte einzelner Begleitender Maßnahmen isoliert im Rahmen einer Wirkungsevaluierung zu erfassen. Begleitmaßnahmen der KfW, die vielfach Beiträge zu Korbfinanzierungen sind, werden gebergemeinschaftlich evaluiert. In diesen Evaluierungen wurden die Wechselwirkungen zwischen Begleitenden Maßnahmen und anderen Elementen der Budgethilfe bislang nicht systematisch untersucht.

Ein Ziel der vorliegenden Evaluierung besteht darin, das Verständnis der Funktionsweise Begleitender Maßnahmen zu vertiefen und die Grundlage für eine informierte Vergabe, Planung und Evaluierung von Budgethilfe und Begleitenden Maßnahmen zu verbessern. Wie können Begleitende Maßnahmen zu den Zielen der Budgethilfe beitragen? Zur Beantwortung dieser Frage eignet sich ein theoriebasierter Ansatz, der das Verständnis für die Funktionsweise einer Intervention in einem iterativen Prozess zwischen Theoriebildung und Datenerhebung vertieft (White, 2009: 8). Die

Evaluierung kombiniert Elemente verschiedener theoriebasierter Ansätze, insbesondere aus Realist Evaluation und Process Tracing (White und Phillips, 2012: 8ff). Den Ausgangspunkt des theoriebasierten Ansatzes bildet die Interventionslogik der Budgethilfe. Diese wurde im Auftrag der Europäischen Kommission entwickelt und in zahlreichen Evaluierungen der Budgethilfe angewandt (OECD/DAC, 2012). Die Wirkungsweise Begleitender Maßnahmen ist darin nicht explizit dargestellt. Die vorliegende Evaluierung rekonstruiert diese nun auf Basis der Programmdokumente und integriert sie in die Interventionslogik der Budgethilfe. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Elementen der Budgethilfe gelegt.

Dieses Kapitel zeigt nicht nur die methodische Vorgehensweise und den Evaluierungsprozess auf, sondern stellt erste Ergebnisse der Theoriebildung vor, deren Validierung später (Kapitel 4) referiert wird.

3.1 Systemische Betrachtung des Budgethilfekontexts

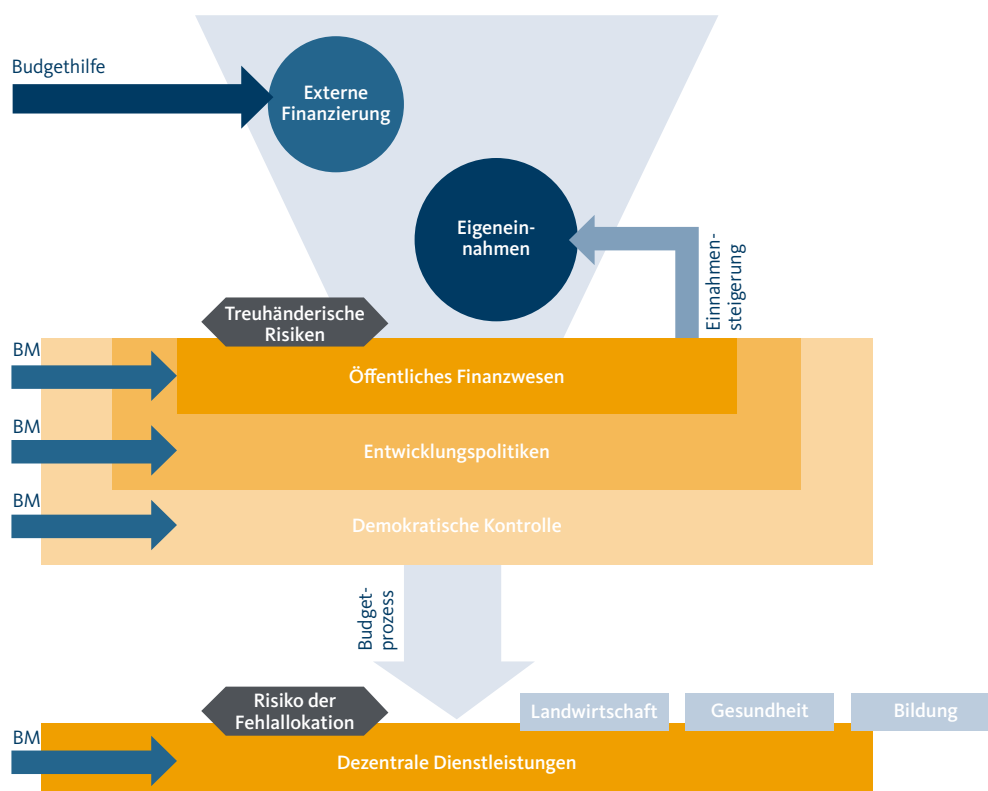
Zur Annäherung an den Gegenstand Begleitender Maßnahmen führte das Evaluierungsteam explorative Interviews mit Budgethilfeexpertinnen und -experten, Evaluatorinnen und Evaluatoren, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie erfahrenen Managerinnen und Managern von Begleitenden Maßnahmen. In diesen Gesprächen wurde deutlich, welche Rolle Begleitenden Maßnahmen im Budgethilfesystem zukommt und an welchen Stellen sie einen Beitrag zur Stärkung von Partnersystemen leisten können. Die finanzielle Unterstützung im Rahmen der Budgethilfe soll die Partnerregierung befähigen, die Umsetzung von entwicklungsrelevanten Investitionen zu finanzieren. Die Verausgabung der auf zentraler Ebene eingespeisten Mittel in armutsrelevanten Sektoren auf dezentraler Ebene erfordert, dass die Systeme des Empfängerlandes bestimmte Funktionen erfüllen. Diese zeigt Abbildung 5.

Als externe Finanzquelle leistet Budgethilfe einen Beitrag zum Staatshaushalt, der in der Grafik als Trichter dargestellt ist. Die Gebermittel fließen dort mit den Eigeneinnahmen des Partnerlandes zusammen. Das Finanzministerium leitet die

Gesamtmittel auf Basis des Haushaltsplans an Sektorministerien und nachgeordnete Institutionen weiter. Um dies bedarfs- und termingerecht umzusetzen, müssen bestimmte Voraussetzungen, die teilweise in den Konditionalitäten der Budgethilfe enthalten sind, erfüllt sein: Die Budgetplanung sollte auf der Basis gemeinwohlorientierter Politiken und realistischer Reformpläne erfolgt sein. Die richtige Prioritätensetzung und angemessene Berücksichtigung aller Bevölkerungsgruppen und Regionen sollten der demokratischen Kontrolle durch Parlament, Medien und Zivilgesellschaft unterliegen. Die Finanzmittel müssen rechtzeitig auch auf dezentraler Ebene

eintreffen und dort kosteneffizient verwendet sowie transparent nachgewiesen werden. Dazu sind effiziente Institutionen und Prozesse des öffentlichen Finanzwesens nötig, z.B. ein integriertes Finanzmanagement-Informationssystem. Wie lange Budgethilfe zur Unterstützung des Staatshaushalts benötigt wird und ab welchem Zeitpunkt die Partnerregierung entwicklungsrelevante Reformen aus eigenen Mitteln finanzieren kann, hängt davon ab, in welchem Maß die staatlichen Steuer- und Zollbehörden die Eigeneinnahmen des Landes erhöhen und dadurch die Abhängigkeit von externen Finanzquellen verringern können.

Abbildung 5: Systemische Betrachtung der Finanzflüsse in Empfängerländern von Budgethilfe



Quelle: Eigene Darstellung

In dem komplexen Prozess der bedarfsgerechten Allokation, der transparenten Vergabe und der effizienten Nutzung finanzieller Mittel treten Schwachstellen und Engpässe auf. Diese variieren von Land zu Land. Auf Geberseite liegt das Augenmerk auf den treuhänderischen Risiken, die von der korrekten, aber ineffizienten Mittelverwendung über Fehallokation bis hin zur Veruntreuung reichen (Leiderer, 2009).

Begleitende Maßnahmen, die bei diesen Problemen ansetzen, Partnersysteme stärken und staatliche wie zivilgesellschaftliche Akteure im Budgetprozess qualifizieren, leisten einen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Budgethilfe und sind relevant. Im Rahmen einer Online-Befragung und anschließender vertiefender Interviews wurde untersucht, ob dies in den neun Empfängerländern deutscher Budgethilfe zutrifft.

3.2

Theorie des Wandels für Begleitende Maßnahmen im Budgethilfekontext

Als Grundlage für die Hypothesenbildung und zur Reduzierung der Komplexität erarbeitete das Evaluierungsteam eine übergreifende, generische Theorie des Wandels. Diese theoretisiert die Rolle Begleitender Maßnahmen im Kontext der Budgethilfe und ist somit auf eine Mehrzahl von Begleitenden Maßnahmen der Budgethilfe anwendbar. In den Programmdokumenten der als Begleitende Maßnahmen klassifizierten Vorhaben wurde nach Gemeinsamkeiten gesucht. Nur ein geringer Anteil der Programmdokumente enthält ein so detailliert ausgeführtes Wirkungsgefüge, das eine solche induktive Ableitung zulässt. Die Herausforderung bestand darin, aus dem narrativen Teil der Programmdokumente die jeweilige Theorie des Wandels zu rekonstruieren¹⁹ und auf den Budgethilfekontext zu beziehen.²⁰

Ausgehend von der vom Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) entwickelten und im Rahmen der Mehrgeberevaluierungen von Budgethilfe genutzten Interventionslogik hat das Evaluierungsteam die nicht-finanziellen Elemente und hier speziell die Begleitenden Maßnahmen genauer beleuchtet. Abbildung 6 zeigt diese Theorie des Wandels auf: Begleitende Maßnahmen stehen mit anderen nicht-finanziellen Elementen der Budgethilfe in Beziehung und sollen über mehrere Zwischenschritte einen Beitrag zu den übergeordneten Zielen der guten Regierungsführung sowie der Armutsminderung leisten. Die Programmdokumente der Begleitenden Maßnahmen nennen als Programmziele häufig angemessene Entwicklungspolitiken, ein effizientes und transparentes öffentliches Finanzwesen oder effektive demokratische Kontrolle. Das aus Geberperspektive ebenso wichtige Ziel der Reduzierung treuhänderischer Risiken ist nach Aussage der Interviewten deckungsgleich mit einem effizienten und transparenten öffentlichem Finanzwesen, dem eine doppelte Funktion zukommt: Zum einen trägt es direkt zum Budgethilfziel einer guten Regierungsführung bei und zum anderen indirekt – über eine effiziente Nutzung der verfügbaren Mittel – zum Ziel der Armutsminderung.

Gemäß den Wirkungsebenen der Budgethilfe (Abbildung 6 rechts) beziehen sich die Programmziele Begleitender Maßnahmen auf intermediäre Ergebnisse der Budgethilfe, die in der OECD-DAC Methode zur Evaluierung von Budgethilfe als Induced Outputs (Nutzung bzw. Nutzen von Leistungen) bezeichnet werden. Bereits aus der projektierten Zielsetzung wird deutlich, dass Begleitende Maßnahmen in der Interventionslogik der Budgethilfe auf der Ebene der Leistungserbringung (Inputs/ Outputs) einfließen und zu verbesserten staatlichen Dienstleistungen beitragen. Wenn die Bürgerinnen und Bürger auf der nächsthöheren Ebene der Programmziele (Outcomes) dem Staat mehr vertrauen und seine Angebote verstärkt nutzen, verringert sich die einkommensunabhängige Armut, eine Wirkung, die in verschiedenen Budgethilfeevaluierungen nachgewiesen werden konnte (Lawson, 2015; Rønsholt, 2014).

Die vorliegende Evaluierung hat den Beitrag Begleitender Maßnahmen zu den Induced Outputs der Budgethilfe untersucht (in Abbildung 6 der Bereich mit eingefärbtem Hintergrund). Dabei standen insbesondere das Zusammenspiel verschiedener Komponenten von Budgethilfe und der spezifische Beitrag Begleitender Maßnahmen im Zentrum. Die dicken blauen Pfeile, die auf die intermediären Ziele der Budgethilfe und gleichzeitig die Programmziele Begleitender Maßnahmen gerichtet sind, sind Platzhalter für die Wirkungsketten einzelner Begleitender Maßnahmen, die in einer Wirkungsevaluierung für jedes Programm im Einzelnen rekonstruiert und überprüft werden müssten.

Bei der Frage nach der Funktionsweise Begleitender Maßnahmen im Budgethilfekontext kommt ihren Wechselwirkungen (Abbildung 6: dünne Pfeile auf den unteren beiden Ebenen – Inputs und Direct Outputs) mit den anderen Elementen der Budgethilfe eine besondere Bedeutung zu. Zugleich kann eine Kombination verschiedener Begleitender Maßnahmen unterschiedlicher Zielsetzung auf der Ebene der Induced Outputs Synergien erzielen, die Ergebnisse einzelner Maßnahmen verstärken und nachhaltig absichern.

¹⁹ Gemäß der Klassifikation von Leeuw (2003) handelt es sich dabei um einen Policy-Scientific Approach, dessen erste Ergebnisse im Dialog mit Budgethilfeexpertinnen und -experten sowie mit Programmverantwortlichen für Begleitende Maßnahmen weiter ausdifferenziert wurden.

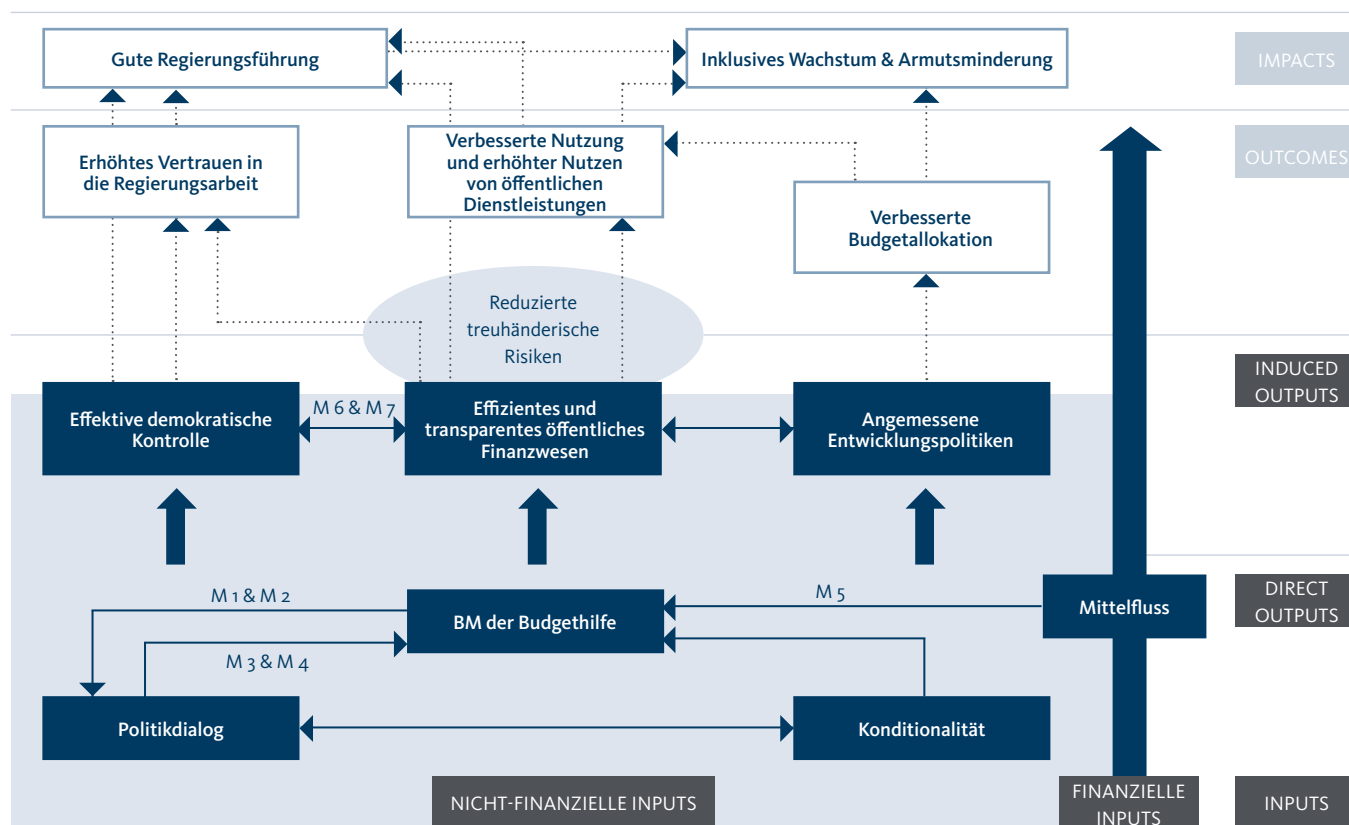
²⁰ Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens, von Entwicklungspolitiken und der demokratischen Kontrolle, die im Budgethilfekontext als „begleitend“ eingestuft werden, gibt es auch in Ländern, die keine Budgethilfe erhalten. In dieser Evaluierung wurde der Fokus darauf gelegt, ob, wie und unter welchen Umständen sie zu den Zielen der Budgethilfe beitragen.

3.3 Herleitung von Hypothesen und Mechanismen

Über die Verortung Begleitender Maßnahmen in der Interventionslogik der Budgethilfe hinaus stellt sich die Frage, wie genau deren Beitrag zu den Zielen der Budgethilfe erfolgt. Um mehr über die Funktionsweise Begleitender Maßnahmen zu

erfahren, versuchte das Evaluierungsteam die programmatische Blackbox zu öffnen (Astbury und Leeuw, 2010: 364ff). Im Vorfeld der empirischen Untersuchung von Erkenntnissen aus bisherigen Budgethilfeevaluierungen, Programmdokumenten sowie Experteninterviews wurden zentrale Hypothesen über die Funktionsweise Begleitender Maßnahmen aufgestellt. Diese wurden im Rahmen einer explorativen Mission nach

Abbildung 6: Theorie des Wandels für Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe



Quelle: Eigene Darstellung

Mosambik in Mechanismen (Abbildung 6: M1 bis M7) heruntergebrochen und im Anschluss auf Plausibilität überprüft. Solche mechanistischen Erklärungsansätze sind geeignet, den Beitrag einzelner Komponenten (hier: Begleitende Maßnahmen) zu einem kollektiven Ergebnis (hier: Ziele der allgemeinen Budgethilfe) zu identifizieren (Hedström und Bearman, 2009: 5).

Die ausgewählten Mechanismen können grundsätzlich in allen Empfängerländern allgemeiner Budgethilfe und Begleitender Maßnahmen aktiv sein, ihre Ausprägung ist vom jeweiligen Kontext abhängig (Tilly, 2001: 25). Die Evaluierung befasste sich deshalb in einem weiteren Schritt mit den Erfolgsfaktoren Begleitender Maßnahmen.

Die Elemente der Budgethilfe können in unterschiedlichen Richtungen aufeinander wirken (Abbildung 6: dünne Pfeile im unteren Teil): Es werden Effekte Begleitender Maßnahmen auf den Politikdialog erwartet, der Politikdialog beeinflusst die Planung und Durchführung Begleitender Maßnahmen und der finanzielle Beitrag der Budgethilfe in Kombination mit der Konditionalität wirkt sich auf die Nutzung Begleitender Maßnahmen aus. Weiterhin ist von sich wechselseitig verstärkenden Effekten zwischen unterschiedlichen Typen Begleitender Maßnahmen auszugehen.

Hypothese 1: Begleitende Maßnahmen verbessern die Qualität des Politikdialogs.

Die erste zu überprüfende Hypothese lautet: Begleitende Maßnahmen verbessern die Qualität des Politikdialogs.²¹ Die Hypothese basiert auf Aussagen von Interviewpartnern im Rahmen der Klärungsgespräche sowie auf Formulierungen in Programmdokumenten. Der im Rahmen der Budgethilfe geführte Politikdialog bietet ein Forum für den Austausch zwischen Gebervertreterinnen und -vertretern und Politikerinnen und Politikern sowie mit Führungskräften der öffentlichen Verwaltung des Partnerlandes. Damit wird es Gebern möglich, die Ausgestaltung und Umsetzung von politischen Reformen zu beeinflussen. Wie die Qualität des Politikdialogs durch Begleitende Maßnahmen verbessert werden kann, wird in zwei Mechanismen beschrieben:

Mechanismus 1: Begleitende Maßnahmen generieren Informationen bezüglich der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und des Unterstützungsbedarfs von Regierungsinstitutionen, die im Politikdialog genutzt werden.

Mechanismus 2: Gebervertreterinnen und -vertreter erweitern ihr Wissen und ihre Fähigkeiten durch die Umsetzung Begleitender Maßnahmen und können dadurch im Politikdialog als qualifizierte Gesprächspartnerinnen und -partner auftreten.

Der erste Mechanismus besteht in der Informationsfunktion Begleitender Maßnahmen für den Politikdialog. Bei der Durchführung Begleitender Maßnahmen erhalten Geber

Informationen über bestehende Herausforderungen in den Partnerinstitutionen und können diese in den Politikdialog einfließen lassen. Der zweite Mechanismus bewirkt, dass Gebervertreterinnen und -vertreter durch die Umsetzung Begleitender Maßnahmen landesspezifische Strukturen und Prozesse besser verstehen und dadurch im Politikdialog als qualifiziertere Gesprächspartnerinnen und -partner auftreten.

Hypothese 2: Der Politikdialog erhöht die Effektivität Begleitender Maßnahmen.

Die zweite zu überprüfende Hypothese lautet, dass der Politikdialog die Effektivität Begleitender Maßnahmen erhöht. Diese Hypothese wurde im Vorfeld der empirischen Untersuchung aus der Interventionslogik der Budgethilfe abgeleitet, nach der im Politikdialog eine Koordination Begleitender Maßnahmen erfolgt. Der Politikdialog stellt ein besonderes Forum für die Abstimmung zwischen Partnerregierung und Gebergemeinschaft dar (Harmonisation und Alignment). Darin liegt das Potenzial, Begleitende Maßnahmen bedarfsgerecht zu planen und koordiniert umzusetzen. Wird dieses Potenzial genutzt, können TZ und Kapazitätsentwicklung im Budgethilfekontext wirksamer erfolgen als in Ländern, die keine Budgethilfe erhalten. In explorativen Gesprächen mit internationalen Expertinnen und Experten wurden zwei Mechanismen identifiziert, über die der Politikdialog zur Effektivitätssteigerung Begleitender Maßnahmen beitragen kann. Zum einen kann im Politikdialog eine Bedarfsanalyse erfolgen, anhand derer Begleitende Maßnahmen zielgerichtet eingesetzt werden (Mechanismus 3). Zum anderen kann der Politikdialog ein Forum für die Koordination von Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen verschiedener Geber darstellen (Mechanismus 4).

Mechanismus 3: Begleitende Maßnahmen werden auf Basis einer Bedarfsanalyse geplant und umgesetzt, um die Schwachstellen im System zielgerichtet zu beheben.

Mechanismus 4: Die Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen sind zwischen den Gebern koordiniert.

²¹ Der Politikdialog der Budgethilfe findet auf mehreren Ebenen statt: (i) Der technische Politikdialog über Reformfortschritte sowie die Bewertung der im PAF festgehaltenen Ziele findet auf der Arbeitsebene zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Geber und den jeweiligen Partnervertreterinnen und -vertretern in Ministerien und Behörden statt. ii) Der hochrangige Politikdialog zwischen den Botschafterinnen und Botschaftern der Geber und den hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern der Partnerregierung behandelt übergreifende strategische Fragen.

Hypothese 3: Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe erhöht die Effektivität der Begleitenden Maßnahmen.

Diese Hypothese basiert auf dem in der Interventionslogik der Budgethilfe theoretisch beschriebenen Zusammenspiel finanzieller und nicht-finanzieller Elemente. So gehen de Kemp et al. (2011) davon aus, dass Begleitende Maßnahmen über ihren Beitrag zur Stärkung der landeseigenen Systeme die Effektivität und Effizienz der Budgethilfegelder erhöhen. Gleichzeitig erhält die Empfängerregierung einen finanziellen Anreiz zur Umsetzung Begleitender Maßnahmen, wenn diese an den finanziellen Beitrag der Budgethilfe gekoppelt sind (de Kemp et al., 2011: 38). Ähnliche Synergien beschreibt Nilsson (2004), die auf mögliche positive Effekte durch die Kombination von Budgethilfegeldern und Begleitenden Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens hinweist (Koeberle et al., 2006: 140; Nilsson, 2004: 23ff). Um den von de Kemp et al. (2011) beschriebenen finanziellen Anreiz besser fassen zu können, wurde im Laufe der empirischen Untersuchung die Hypothese 3 weiter spezifiziert.

Mechanismus 5: Der an PAF-Indikatoren geknüpfte finanzielle Beitrag der Budgethilfe bietet einen Anreiz für Regierungsinstitutionen, Begleitende Maßnahmen anzufragen und zu nutzen.

Hypothese 4: Begleitende Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Finanzwesens und Begleitende Maßnahmen im Bereich der demokratischen Kontrolle verstärken sich gegenseitig.

Die Grundlage für die vierte Hypothese lieferte die Literatur der Demokratietheorie. In ihrem konkreten Modell der demokratischen Rechenschaftslegung stellt Hesselmann (2011) einen dreistufigen Accountability-Prozess dar, bei dem es über mehrmalige Interaktion zwischen Accountability-Nehmern und -Gebern zu einer Vertiefung der Rechenschaftsbeziehung zwischen Regierung und Bürgern kommen kann (Hesselmann, 2011: 9f). Übertragen auf den Kontext dieser Evaluierung können Begleitende Maßnahmen sowohl bei der Angebotsseite²² demokratischer Rechenschaftslegung (Institutionen des öffentlichen Finanzwesens) als auch bei der Nachfrageseite (Demokratische Kontrolle durch Zivilgesellschaft, Parlament und

Medien) ansetzen. In zwei der untersuchten Empfängerländer deutscher Budgethilfe werden begleitend sowohl Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens durchgeführt, als auch Maßnahmen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Wenn man Begleitende Maßnahmen anderer Geber einbezieht, ist anzunehmen, dass das in allen neun Ländern der Fall ist. Eine solche parallele Förderung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite kann dazu beitragen, dass staatliche Institutionen ihre Arbeit verbessern und demokratische Kräfte dies mittels einer intensivierten Kontrollfunktion weiter verstärken und nachhaltig absichern. Die hier postulierte Wechselwirkung zwischen zwei Typen Begleitender Maßnahmen erfolgt auf der Ebene der intermediären Ergebnisse (Abbildung 6) und ist abhängig von den Effekten der beteiligten einzelnen Maßnahmen.

Mechanismus 6: Transparente Institutionen des öffentlichen Finanzwesens generieren und veröffentlichen Budgetinformationen.

Mechanismus 7: Zivilgesellschaft, Parlament und Medien nutzen die veröffentlichten Budgetinformationen und fordern verstärkt Rechenschaft von der Regierung.

Synergieeffekte können entstehen, wenn durch Begleitende Maßnahmen auf der Angebotsseite mehr oder bessere Budgetinformationen bereitgestellt werden (Mechanismus 6). Diese werden dann aufgrund von Begleitenden Maßnahmen zur Qualifizierung von Parlament, Medien und Zivilgesellschaft verstärkt von der Nachfrageseite aufgegriffen und genutzt, um gegenüber der Regierung Rechenschaft – einschließlich weiterer Budgetinformationen – einzufordern (Mechanismus 7).

Diese Hypothesen und Mechanismen wurden im Erhebungsprozess überprüft und plausibilisiert. Die Ergebnisse sind in Kapitel 4.2 enthalten.

²² Akteure auf der Angebotsseite der Rechenschaftslegung umfassen hier alle staatlichen Institutionen, die Informationen über den nationalen Haushalt bereitstellen (z.B. das Finanzministerium, Sektorministerien, Steuer- und Zollbehörden). Akteure auf der Nachfrageseite der Rechenschaftslegung sind Parlament, Zivilgesellschaft und Medien. Rechnungshöfe können je nach institutioneller Aufhängung sowohl der Angebots- als auch der Nachfrageseite zugerechnet werden.

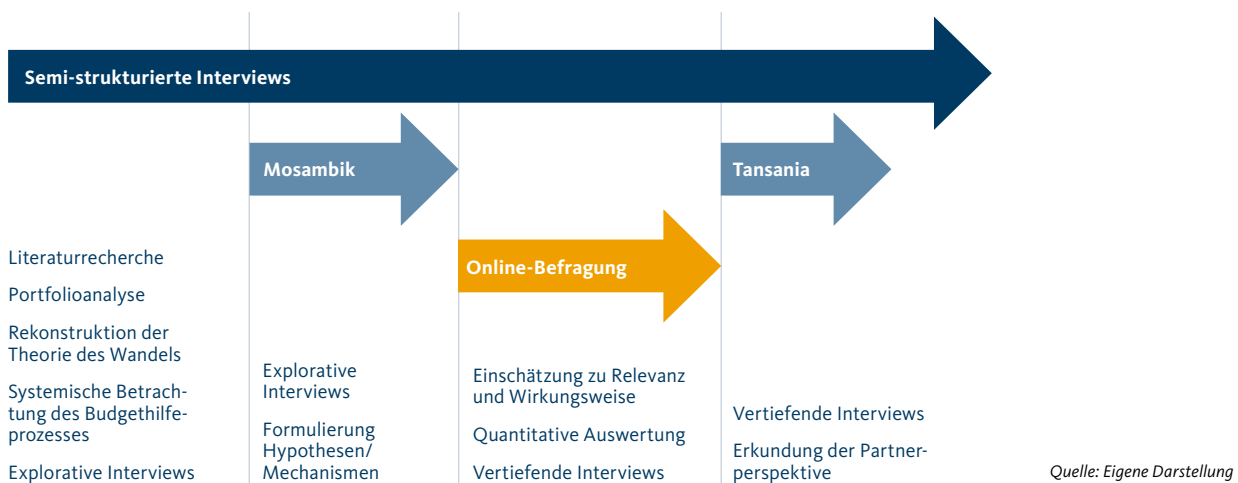
3.4

Erhebungsprozess

Die Evaluierung Begleitender Maßnahmen in neun Empfängerländern deutscher Budgethilfe in Subsahara-Afrika erfolgte auf Basis der Auswertung schriftlicher Quellen, telefonischer und persönlicher Interviews²³ sowie einer Online-Befragung. Die erhobenen Daten geben im Wesentlichen die Einschätzungen von Stakeholderinnen und Stakeholdern im Budgethilfeprozess dieser Länder sowie von Budgethilfe-Expertinnen und -experten mit Erfahrungen auch in anderen Empfängerländern

von Budgethilfe wieder. Eine robuste Datengrundlage wurde durch den kombinierten Einsatz qualitativer und quantitativer Methoden während der Datenerhebung und durch Datentriangulation von Quellen und Interviewpartnerinnen und -partnern erreicht. Es wurden sowohl unterschiedliche Arten von Quellen (Literatur, Interviews, Online-Befragung) ausgewertet, als auch verschiedene Perspektiven (bilaterale und multilaterale Gebervertreterinnen und -vertreter, Partnervertreterinnen und -vertreter in Mosambik und Tansania, unabhängige Expertinnen und Experten) berücksichtigt (Tabellen 8 und 9, Anhang 8.7).

Abbildung 7: Ablaufschema der Evaluierung



Auswertung schriftlicher Quellen

Zum Instrument Budgethilfe liegt umfangreiches Quellenmaterial vor. Dies umfasst Strategiepapiere und Umsetzungsrichtlinien bi- und multilateraler Geber, wissenschaftliche Artikel, eine zunehmende Anzahl an wissenschaftlichen Aufsätzen sowie eine wachsende Zahl von Evaluierungsberichten von Durchführungsorganisationen wie der KfW und große Mehrgeberevaluierungen (z.B. der Europäischen Kommission). Zwei kürzlich erschienene Meta-Evaluierungen liefern eine Zusammenschau von Effekten der Budgethilfe in insgesamt acht Empfängerländern von Budgethilfe (Lawson, 2015; Rønsholt, 2014). Begleitende Maßnahmen werden in diesen Quellen nur am Rande erwähnt.

Informationen zu einzelnen Begleitenden Maßnahmen finden sich in den Projektdokumenten der beiden deutschen Durchführungsorganisationen. Während die klassischen Begleitmaßnahmen der KfW in einer Anlage des Programmvorschlags für die jeweilige Budgethilfephase kurz beschrieben werden, liefert die Dokumentation von Maßnahmen der GIZ Hinweise auf Bezüge zum Budgethilfekontext, die die Grundlage für eine Einstufung als Begleitende Maßnahmen darstellten (Kapitel 2.1).

Nach Literaturstudium und Dokumentenanalyse führte das Evaluierungsteam eigene Erhebungen in Form von semi-strukturierten Interviews und einer standardisierten

²³ Die drei Leitfäden für Interviews von Vertreterinnen und Vertretern der Budgethilfegeber (i) während der explorativen Mission nach Mosambik, (ii) zur Vertiefung der Ergebnisse aus der Online-Befragung sowie (iii) zur Erfassung der Partnerperspektive in Tansania sind exemplarisch in Anhang 8.6 aufgeführt.

Online-Befragung durch. Die persönlichen und telefonischen explorativen Interviews in der Anfangsphase der Evaluierung dienten der induktiven Entwicklung von Hypothesen und Mechanismen sowie der Schärfung der Fragen und der Antwortoptionen für die Online-Befragung. Eine Reihe semi-strukturierter Interviews diente der Vertiefung von Ergebnissen der Online-Befragung. Die kategorienbasierte und systematische Analyse aller verfügbaren Informationen zu Begleitenden Maßnahmen aus den unterschiedlichen Quellen wurde über ein Analyseraster entwickelt und jedes Dokument mit der Software MaxQDA codiert (Codeplan im Anhang 8.8).

Interviews während der explorativen Mission

Im Rahmen einer explorativen Mission in ein Empfängerland deutscher Budgethilfe vertiefte das Evaluierungsteam sein Verständnis von der Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen und reflektierte die rekonstruierte Theorie des Wandels sowie erste Hypothesen an einem Länderbeispiel. Die Wahl fiel auf Mosambik, wo deutsche Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe über einen langen Zeitraum kontinuierlich durchgeführt wurden. Gleichzeitig konnte das Team unmittelbar an die Ergebnisse der EU-Mehrgeberevaluierung zur Budgethilfe anknüpfen, die am 20. Mai 2014 in Maputo vorgestellt wurden.

Vom 19.–28. Mai 2014 führte das Evaluierungsteam in Maputo semi-strukturierte Interviews mit 39 Personen durch. Darunter waren Vertreterinnen und Vertreter von GIZ und KfW, von aktuellen und ehemaligen bilateralen Gebern von Budgethilfe, von EU, IWF, Weltbank, der Friedrich-Ebert-Stiftung, mosambikanischen und internationalen Consulting Firmen, des Rechnungshofs, der Steuer- und Zollbehörde sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Auf Geberseite wurden vorwiegend Vertreterinnen und Vertreter großer Budgethilfegeber sowie aktuelle und ehemalige Führungskräfte im Politikdialog ausgewählt, auf Partnerseite Vertreterinnen und Vertreter von Institutionen, die deutsche Begleitende Maßnahmen erhalten haben.

Online-Befragung

Über eine standardisierte Online-Befragung in allen neun Empfängerländern deutscher Budgethilfe in Subsahara-Afrika

sollten Erkenntnisse bezüglich der Relevanz, der Wirkungsweise und der Erfolgsfaktoren Begleitender Maßnahmen auf eine breitere Basis gestellt und quantifizierbar gemacht werden.

Je ein Vertreter bzw. eine Vertreterin jedes aktuellen und ehemaligen Budgethilfegebers sowie wichtige Beobachterinnen und Beobachter in den neun Empfängerländern deutscher Budgethilfe in Subsahara-Afrika wurden gebeten, bis zu 25 Fragen auszufüllen (Online-Fragebogen in Anhang 8.3). Auf deutscher Seite erhielten neben den aktuellen WZ-Referentinnen und -Referenten (Vertreterinnen und Vertreter des BMZ in den deutschen Botschaften mit Zuständigkeit für wirtschaftliche Zusammenarbeit) auch alle derzeitigen (bzw. bei abgeschlossenen Maßnahmen die jeweils letzten) Auftragsverantwortlichen und Projektmanagerinnen und -manager der deutschen Begleitenden Maßnahmen eine Einladung zur Teilnahme an der Online-Befragung. Die Befragung wurde vom 8.–30. September 2014 in englischer Sprache mithilfe der Software zask durchgeführt. 83 von 143 Eingeladenen schlossen ihren Fragebogen ab, was einer Rücklaufquote von 58 Prozent entspricht. Detaillierte Informationen zu den Rücklaufquoten in den einzelnen Ländern sowie einzelner Befragtengruppen sind in Anhang 8.4 dargestellt.

In der Online-Befragung waren überwiegend vorgegebene Aussagen zu Problemen im Budgethilfeprozess sowie deren Adressierung durch Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen auf einer Skala zu bewerten. Daraus ließ sich eine Einschätzung der Geber bezüglich der Relevanz Begleitender Maßnahmen sowie der Funktionalität einzelner Mechanismen ableiten. Qualitative Aussagen lieferten zudem Hinweise auf Erfolgsfaktoren Begleitender Maßnahmen.

Telefonische Interviews

Ergänzend zur Online-Befragung wurden (meist) telefonisch weitere semi-strukturierte Interviews durchgeführt. Vor Beginn der Online-Befragung fanden 16 vorbereitende Gespräche mit allen derzeitigen WZ-Referentinnen und -Referenten sowie allen Landesdirektorinnen und -direktoren der GIZ statt. Zur Reflexion interessanter Ergebnisse der Online-Befragung wurden 15 vertiefende Interviews mit Auftragsverantwortlichen und Langzeitexpertinnen und -experten der GIZ,

Büroleiterinnen und -leitern sowie Projektmanagerinnen und -managern der KfW, sowie Vertreterinnen und Vertretern anderer Budgethilfgeber geführt. Dabei wurden Personen mit langjähriger Erfahrung mit Begleitenden Maßnahmen der Budgethilfe ausgewählt und ein Schwerpunkt auf Länder gelegt, die zum Zeitpunkt der Interviews deutsche Budgethilfe erhielten. Abschließend fanden sechs Interviews mit auf Budgethilfe spezialisierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Gutachterinnen und Gutachtern statt.

Interviews und schriftliche Befragung während der Kurzmission nach Tansania

Die Online-Befragung und die vertiefenden Interviews erfassten schwerpunktmäßig die Geberperspektive. Ergänzend zu den Erkenntnissen der explorativen Mission nach Mosambik sollte die Einschätzung von Partnervertreterinnen und -vertretern eingeholt werden. Die Wahl für eine weitere Kurzmission fiel auf Tansania, das ein breites Portfolio

deutscher Begleitender Maßnahmen sowohl der KfW als auch der GIZ aufweist. Nach Beendigung der deutschen Budgethilfe Ende 2015 werden in Tansania als begleitend zur Budgethilfe eingestufte Maßnahmen der GIZ voraussichtlich als Good Financial Governance Programm fortgeführt, gegebenenfalls mit Kofinanzierung durch die EU. Die EU-Budgethilfeevaluierung aus dem Jahr 2013 bildete zudem eine gute Grundlage für eine vertiefende Betrachtung der Rolle Begleitender Maßnahmen.

Vom 4.–11. Dezember 2014 führte das Evaluierungsteam Einzel- und Gruppengespräche mit insgesamt 29 Personen, darunter Führungskräfte des tansanischen Rechnungshofs als Empfänger deutscher Begleitender Maßnahmen, des Finanzministeriums in seiner Koordinierungsfunktion für Budgethilfe sowie der Planungskommission. Weiterhin wurden Vertreterinnen und Vertreter von Medien und Zivilgesellschaft, von BMZ, KfW und GIZ sowie wichtiger anderer Budgethilfgeber interviewt.



4.

ERGEBNISSE

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse basieren auf Einschätzungen der Befragten. Zudem gibt es länderspezifische Unterschiede bezüglich der Rahmenbedingungen. Sofern nicht explizit erwähnt, beziehen sich die Ergebnisse auf die Gesamtheit der betrachteten Länder. Im Einzelfall kann die Situation hiervon abweichen. Die Daten erlauben keine länderspezifische Auswertung, da hierfür die Datengrundlage zu gering ist.

4.1

Die Relevanz Begleitender Maßnahmen der Budgethilfe

Können Begleitende Maßnahmen die Effektivität der Budgethilfe steigern und damit für deren Effektivität relevant sein? Bisherige Evaluierungen haben gezeigt, dass Budgethilfe zur Steigerung armutsrelevanter Ausgaben und – wenn auch in geringerem Maße – zur Reduzierung von Einkommensarmut beigetragen hat. Budgethilfe leistet einen positiven Beitrag zur Reformdynamik in armutsorientierten Sektoren und bei der sektorübergreifenden Stärkung des öffentlichen Finanzwesens, inklusive der fiskalischen Transparenz und der Rechenschaftslegung. Gleichwohl wird aus der Gesamtschau der Evaluierungs- und Forschungsarbeiten deutlich, dass Budgethilfe bislang ihre Finanzierungsfunktion besser erfüllt hat als ihre Reform- bzw. Governancefunktion (Caputo et al., 2011a; Dijkstra et al., 2012: 169ff; IEG, 2010; Lawson, 2015: 9f und 46; Lister, 2006; de Renzio et al., 2011: 19; Rønsholt, 2014; Williamson, 2006).

Das Potenzial der Budgethilfe als Beitrag zur Armutsminde- rung wird bislang nicht voll ausgeschöpft. Hierfür lassen sich aus den vorliegenden Studien (neben länderspezifischen Einzelfaktoren) zwei Ursachen identifizieren:

Mängel bei der Harmonisierung und Partnerorientierung der Budgethilfegeber beziehen sich u.a. auf die Auszahlungsmodalitäten, die Konditionalitäten und die Wahl von Sektoren und Erfolgsindikatoren. Die Geber befolgen die Umsetzung der Interventionsprinzipien von Budgethilfe oftmals nicht hinreichend, was zu Effektivitäts- und Effizienzverlusten führt (Faust et al., 2012: 455; Lawson, 2015: 12f; Molenaers, 2012).

Schlechte Regierungsführung und Kapazitätsdefizite in den Partnersystemen sind eine weitere Ursache für Effektivitäts- und Effizienzverluste. Korruption, die Verletzung von Menschen- oder demokratischen Grundrechten lösen (temporäre) Suspendierungen von Budgethilfe bzw. den kompletten Ausstieg aus der Budgethilfe aus (Dijkstra et al., 2012: 149; Faust, 2012b; Faust, 2012a; Hayman, 2011: 674; Molenaers et al., 2015). Neben diesen Verletzungen der Underlying Principles führen Defizite in den Partnersystemen zu Sickerverlusten oder einer ineffizienten Verausgabung von Budgethilfemitteln.

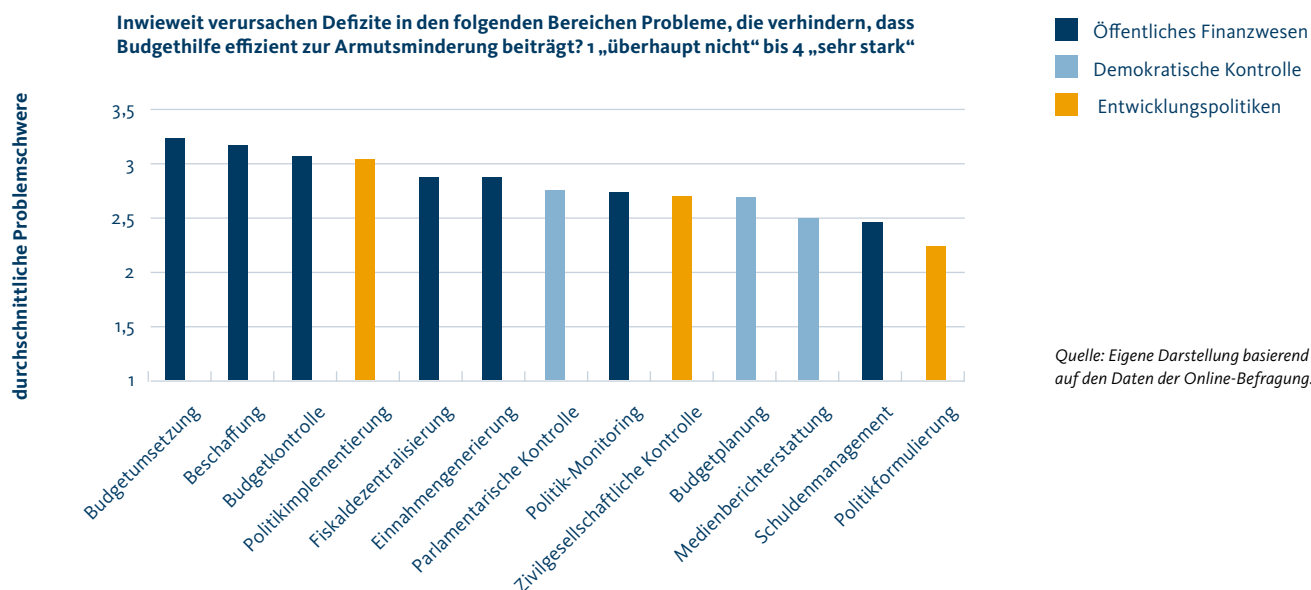
Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Budgethilfe bezüglich Harmonisierung und Partnerorientierung lassen sich durch den Einsatz Begleitender Maßnahmen nicht unmittelbar lösen. Begleitende Maßnahmen können jedoch zur Stärkung der Partnersysteme und darüber zu einer höheren Effektivität der Budgethilfe beitragen. Voraussetzung ist jedoch, dass Begleitende Maßnahmen an den Defiziten in den Partnersystemen ansetzen, die ursächlich für die Probleme im Budgethilfesystem sind. Dieses Kapitel geht der Frage nach, inwiefern diese Voraussetzung erfüllt ist. Hierzu werden Defizite im Budgethilfesystem analysiert (Kapitel 4.1.1) und untersucht, ob Begleitende Maßnahmen genau diese Bereiche adressieren (Kapitel 4.1.2).

4.1.1 Mögliche Defizite in den Partnersystemen

Welche Defizite sind besonders hinderlich für die Effektivität der Budgethilfe im Hinblick auf das Ziel der Armutsminde- rung? Hierzu wurden die 83 Teilnehmer der Online-Befragung gebeten, 13 mögliche Problemfelder entsprechend ihres Schweregrads auf einer Skala von eins bis vier in ihrem Land zu bewerten. Die Problemfelder lassen sich den Bereichen „Öffentliches Finanzwesen“ (z.B. Beschaffung oder Budgetplanung), „Entwicklungspolitiken und Reformen“ (z.B. Defizite in der Implementierung oder im Monitoring) und „Demokratische Kontrolle“ (z.B. durch das Parlament) zuordnen.

Abbildung 8 stellt die Ergebnisse für die 13 Problemfelder in absteigender Problemschwere dar. Die größten Probleme liegen in drei Teilbereichen des öffentlichen Finanzwesens: Umsetzung des Budgets, Beschaffung und Budgetkontrolle. Problematisch ist zudem die Implementierung von Entwicklungspolitiken. Die Politikformulierung hingegen wird als

Abbildung 8: Ursachen für eingeschränkte Effizienz der Budgethilfe im Hinblick auf Armutsminderung



weniger kritisch eingestuft. Weitere Ergebnisse zu ausgewählten Problemfeldern werden im Folgenden ausgeführt.

Budgetumsetzung

Alle Interviewten bestätigten, dass die Budgetumsetzung in vielen Budgethilfeempfängerländern ein sehr problematisches Arbeitsfeld ist. Diese wird auch in der vergleichenden Forschung als zentrales Problem des öffentlichen Haushaltswesens in Entwicklungsländern identifiziert (Andrews, 2010; Dorotinsky und Floyd, 2004: 185; de Renzio, 2009; de Renzio et al., 2011). Die zugrunde liegenden Ursachen und erforderlichen Gegenmaßnahmen sind je nach Einzelfall gesondert zu betrachten (Hodges und Tibana, 2004: für den Fall Mosambik). Es gibt unterschiedliche Abweichungen der Ausgaben vom Budgetplan für unterschiedliche Ausgabenkategorien. Ausgaben für Gehälter erfolgen in der Regel planmäßig, wohingegen Entwicklungsinvestitionen oft stark von der ursprünglichen Planung abweichen (Simson und Welham, 2014). Grundsätzlich sind Planung und Umsetzung des Haushalts eng miteinander verwoben, Defizite in der Planung führen leicht zu Schwierigkeiten in der Umsetzung (siehe das Beispiel Tansania in Kasten 4). Abweichungen zwischen Planung und Umsetzung des Haushalts beruhen häufig auf einer unzureichenden Planung

(Dorotinsky und Floyd, 2004: 192ff). Defizite im Budgetprozess haben weitreichende Konsequenzen, z.B. auch für die Umsetzung von Entwicklungspolitiken und Reformen. Wird das Budget nur zu einem geringen Grad gemäß der Budgetplanung umgesetzt, entsprechen die tatsächlichen Ausgaben nicht den nationalen Prioritäten gemäß des Entwicklungsplans und unterliegen nicht der parlamentarischen Kontrolle (Dorotinsky und Floyd, 2004: 189; Schick, 2011; Simson und Welham, 2014).

Kasten 4: Haushaltsumsetzung in Tansania

Die Umsetzung des tansanischen Budgets war nach Aussage der Interviewpartnerinnen und -partner in der Vergangenheit regelmäßig mit Schwierigkeiten behaftet. Das Problem beginnt bereits mit einer unzureichenden, meist zu optimistischen Planung. Im Lauf des Fiskaljahres werden für die Finanzierung der geplanten Aktivitäten zu wenige Einnahmen generiert. Um dennoch fiskalische Solidität und vorgegebene Defizitziele u.a. des IWF zu erreichen, erfolgt eine Nachsteuerung im Investitionshaushalt. Das Finanzministerium hält Mittel zurück und leitet diese kurz vor Ende des Fiskaljahres an die jeweiligen öffentlichen Einrichtungen weiter. Aktivitäten, für deren Finanzierung dann Mittel vorhanden sind, können nicht

durchgeführt werden, da die Zeit für ordnungsgemäße Beschaffungsprozesse zu knapp ist; die nicht verausgabten Mittel müssen zurückgegeben werden. Verschärft wird die Problemlage dadurch, dass die öffentlichen Einrichtungen bereits antizipieren, dass nicht alle budgetierten Mittel tatsächlich und rechtzeitig zur Verfügung stehen, und Gelder zurückhalten, um auch am Ende des Fiskaljahres ihre laufenden Ausgaben decken zu können. So werden mögliche Investitionen nicht vollständig getätigt, was die Umsetzung von Reformplänen erschwert.

Im Fiskaljahr 2014/2015 ist diese Problematik besonders gravierend, da die staatlichen Einnahmen stark überschätzt wurden. Die Gründe liegen sowohl in zurückgehaltenen Budgethilfeszahlungen im Zusammenhang mit dem Skandal um die Übernahme des unabhängigen Elektrizitätserzeugers Independent Power Tanzania Ltd. als auch in deutlich geringeren Steuereinnahmen aufgrund des verspäteten Inkrafttretens des 2014 erlassenen neuen Mehrwertsteuer-Gesetzes.

Planung und Implementierung von Entwicklungspolitiken

Die Online-Befragung konstatiert eine unterschiedliche Problemschwere bei Planung und Implementierung von Entwicklungspolitiken. Diese wird von den Ergebnissen der Interviews und der Fachliteratur bestätigt. Vertreterinnen und Vertreter der Geber, der Partnerregierung und auch der Zivilgesellschaft legen den Schwerpunkt häufig auf die Formulierung von Entwicklungsplänen und deren strategische Weiterentwicklung. In vielen Ländern gibt es somit eine Vielzahl von Entwicklungsplänen und Reformvorschlägen, deren praktische Umsetzung mangelhaft ist (Komives und Dijkstra, 2011: 183). In Tansania erwähnten einige Interviewte, dass die Existenz mehrerer Entwicklungsstrategien mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Gültigkeitsdauern Verwirrung im Hinblick auf die Prioritäten auslöst und die Übertragung in ein zentrales Budget schwierig macht. Die Gründe für diese mangelnde Implementierung vorhandener Entwicklungspläne sind vielfältig. Häufig fehlt es an der Finanzierung oder Anbindung des Entwicklungsplans an das Budget, teilweise liegt das Problem in fehlender Umsetzungskapazität oder -willen (Cheru, 2006; Kay, 2011). Wenn Regierungsinstitutionen nicht genügend Mittel und Kapazitäten zur Verfügung stehen, ist es

für Akteure außerhalb der Regierung (wie zivilgesellschaftliche Organisationen) schwierig, Rechenschaft über nicht erfolgte Implementierung einzufordern, da sich die Institutionen hinter die Finanzierungs- und Kapazitätsproblematiken zurückziehen können. Ein tansanisches Interview lieferte Hinweise darauf, dass die Reformpläne in der Praxis – entgegen der Theorie – häufig von den Gebern bestimmt werden und die Eigenverantwortung der Regierung für einen Plan nicht immer vorausgesetzt werden kann:

„Reform plans are only in theory made by the Tanzanian side. In practice, donors first organize a workshop, then more meetings, then hire a consultant and finally write the plans themselves, at the 11th hour.“

Der erhebliche Einfluss der Geber auf die Formulierung des tansanischen Entwicklungsplans wurde von einem Gebervertreter bestätigt. Auch in anderen Ländern wurde eine Einflussnahme der Geber auf die Formulierung des nationalen Entwicklungsplans beobachtet. Dies deckt sich mit wissenschaftlichen Quellen zur Entstehung von Armutsminderungsstrategien (Craig und Porter, 2003; Stewart und Wang, 2003).

Demokratische Kontrolle durch Parlament, Zivilgesellschaft und Medien

Mängel im Bereich der demokratischen Kontrolle wurden in der Online-Befragung als weniger problematisch für die Budgethilfe gesehen. Dies gilt insbesondere für die Kontrolle durch Medien und Zivilgesellschaft. Eher noch schränkt eine unzureichende demokratische Kontrolle durch das Parlament die Wirksamkeit der Budgethilfe ein. Im Bereich demokratischer Kontrolle gibt es zwar einige Herausforderungen, jedoch werden die Defizite in Relation zu anderen Bereichen als weniger hinderlich für die Effektivität der Budgethilfe angesehen. Die Literatur hingegen weist explizit auf Kapazitätsmängel bei Parlamentsangehörigen, zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen und Vertretern sowie Journalistinnen und Journalisten hin. Häufig fehlen Akteurinnen und Akteure die Kompetenzen, die für eine aktive Beteiligung am Diskurs um das nationale Budget erforderlich sind (de Renzio und Krafchik, 2007: 3; Robinson, 2006).

Die Interviews bestätigen mangelnde Kompetenzen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die komplexen Informationen über das Budget nachzuvollziehen und in Debatten kritisch zu diskutieren. Schon für hoch gebildete Personen ist es eine Herausforderung, diese Themen zu verarbeiten, umso mehr gilt dies für bildungsferne Parlamentsangehörige aus dem ländlichen Raum, die zum Teil nicht oder nur sehr schlecht lesen und schreiben können. Dennoch konnten in den letzten 15 Jahren die parlamentarischen Haushaltsausschüsse parallel (wenngleich leicht zeitversetzt) zum Kapazitätsausbau in den Finanzministerien ihre Kompetenzen deutlich verbessern. Die Kapazitäten in den Sektorausschüssen sind noch geringer als die der Haushaltsausschüsse, dies gilt analog für die Sektorministerien im Vergleich zum Finanzministerium. Eine weitere Herausforderung für die parlamentarische Kontrolle stellt die oft große Mehrheit der amtierenden Regierungspartei im Parlament dar. Diese schwächt die parlamentarische Kontrollfunktion weiter. Eine aktivere Rolle nehmen parlamentarische Ausschüsse wie der Haushaltsausschuss oder der Rechnungsprüfungsausschuss ein, deren Vorsitz häufig die Opposition innehat (Pelizzo und Kinyondo, 2014) (siehe das Beispiel Tansania in Kasten 5).

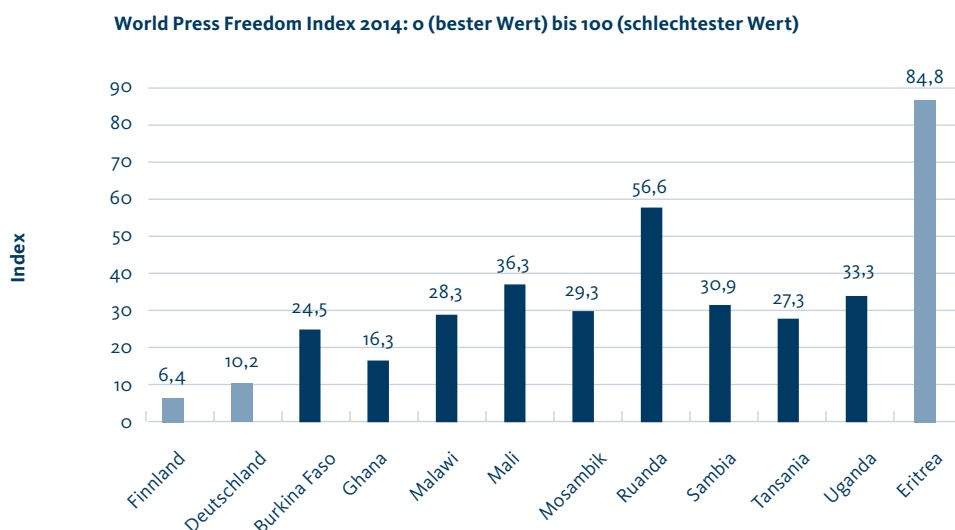
Kasten 5: Das Public Accounts Committee (PAC) in Tansania

In Tansania übernimmt der Rechnungsprüfungsausschuss des Parlaments (PAC) eine wichtige Aufsichtsfunktion für die Umsetzung des nationalen Budgets und die Verwendung öffentlicher Mittel. Das PAC prüft neben den öffentlichen Ausgaben die Haushaltsabschlüsse der Regierung und die regelmäßigen Berichte des Rechnungshofs. Der Vorsitz des Rechnungsprüfungsausschusses ist durch ein Mitglied der Opposition besetzt. Momentan ist das PAC zusammen mit dem Rechnungshof, dem Korruptionsbekämpfungsbüro und weiteren Akteuren intensiv in die Aufklärung des Skandals um die Übernahme des unabhängigen Elektrizitätserzeugers Independent Power Tanzania Ltd. eingebunden.

Die Zivilgesellschaft der afrikanischen Budgethilfeempfängerländer wurde in mehreren Interviews als generell schwach

und von der Regierung beobachtet beschrieben. Zwischen den Ländern sind erhebliche Unterschiede erkennbar, was u.a. durch unterschiedliche demokratische und rechtsstaatliche Ausprägungen zu erklären ist. In Mosambik und Tansania sind positive Beispiele für engagierte und kompetente zivilgesellschaftliche Organisationen zu finden.²⁴ Die analytischen Kompetenzen der Zivilgesellschaft in Mosambik und Tansania sind in den vergangenen Jahren ebenso gestiegen wie ihre Fähigkeit, ihre Positionen nach außen zu vertreten. Die Bereitschaft der Regierungen, den Stimmen der Zivilgesellschaft Gehör zu schenken, ist hingegen begrenzt. Die tansanische Zivilgesellschaft ist formal in die Gespräche zwischen Gebern und Regierung über das Budget eingebunden und kann Vorschläge machen. Ihre Anhörung erfolgt allerdings erst dann, wenn das Budget nahezu final aufgestellt ist, sodass Änderungsvorschläge wenig aussichtsreich sind. Eine Studie zum Einfluss des Budgethilfesystems auf die Rolle der Zivilgesellschaft in Malawi, Tansania und Uganda stellt fest, dass NRO von den Diskussionen der Budgethilfegeber mit der Regierung ausgeschlossen werden; der Einfluss der Zivilgesellschaft ist durch das enge Verhältnis des Budgethilfegeberkreises mit der Regierung tendenziell gesunken (CARE und ActionAid International, 2006). Die Budgethilfeevaluierung in Sambia erwähnt, dass die Budgethilfegeber zurückhaltend gegenüber der Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Budgethilfeforen sind, da dies den direkten Dialog mit der Partnerregierung verkomplizieren könnte (de Kemp et al., 2011: 110). Auch Lawson und Rakner (2005) beschreiben die Rolle der Zivilgesellschaft als demokratische Kontrollinstanz gegenüber der Exekutive in Tansania als begrenzt. In Mosambik hingegen zeigt ein Interview, dass das Parlament auf Druck der Zivilgesellschaft hin mehrfach Änderungen am Budget vorgenommen hat. Trotz der Fortschritte bestehen Kapazitätsprobleme der Zivilgesellschaft. Interviewte in Mosambik und Tansania berichten, dass die Zivilgesellschaft aufgrund von Eigeninteressen, politischen Motivationen und Konkurrenz um Gebergelder nicht mit einer Stimme spricht und dadurch an Einfluss verliert. Nach einer Interviewaussage berücksichtigt allerdings die Gebergemeinschaft die Stimme der Zivilgesellschaft dann, wenn sich deren Position mit der eigenen deckt.

²⁴ In der Literatur gibt es auch für andere deutsche Budgethilfeempfängerländer Verweise auf aktive zivilgesellschaftliche Akteure. In Uganda beispielsweise hat gemäß einer Studie von Azeem et al. (2006) das Uganda Debt Network (ein Zusammenschluss ugandischer zivilgesellschaftlicher Organisationen, NROs, akademischer und religiöser Einrichtungen sowie Einzelpersonen) sehr erfolgreich Druck auf die Regierung für eine verbesserte Budgetumsetzung insbesondere in den armutsrelevanten Bereichen Bildung und Gesundheit ausgeübt. In der Breite sind die hierfür erforderlichen Kapazitäten hingegen weder in Uganda noch in Tansania oder Malawi vorhanden (CARE und ActionAid International, 2006: 27).

Abbildung 9: Niveau der Pressefreiheit in den deutschen Budgethilfeempfängerländern

Quelle: World Press Freedom Index 2014

Der Grad der Pressefreiheit in den meisten deutschen Budgethilfeempfängerländern liegt gemäß dem jährlich von der NRO Reporter ohne Grenzen erstellten Index World Press Freedom auf ähnlichem Niveau (siehe Abbildung 9). Unter den deutschen Budgethilfeempfängerländern schneidet Ghana am besten (Index 16,3, Rang 27) und Ruanda (Index 56,6, Rang 162) am schlechtesten ab. Damit übereinstimmend erhält Ghana von der Organisation Freedom House in ihrem Index Freedom of the Press die beste Bewertung und als einziges der neun Länder den Status „freie Presse“. In den übrigen Ländern wird die Presse als „teilweise frei“ (Burkina Faso, Malawi, Mali, Mosambik, Tansania und Uganda) oder sogar „nicht frei“ (Ruanda, Sambia) eingestuft.²⁵

Die Interviews in Mosambik und Tansania im Rahmen der Evaluierung zeigen ein damit übereinstimmendes Bild, wobei sowohl in Mosambik als auch in Tansania vereinzelt von kritischer Berichterstattung durch die Medien berichtet wurde. In Tansania haben viele Interviewte die aktive Rolle der tansanischen Medien im Skandal um die Übernahme des unabhängigen Elektrizitätserzeugers Independent Power Tanzania Ltd. betont und auf eine in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung und Freiheit der Medien hingewiesen. Dennoch bestehen Qualitätsdefizite der Medien durch mangelnde Kompetenzen

in der Berichterstattung z.B. über Angelegenheiten des öffentlichen Haushalts, die Arbeit des Rechnungshofs und des Haushaltsausschusses. Die Einschränkung der Pressefreiheit bedingt, dass auch eine intensive Förderung der Medien durch die Geber nicht automatisch zu einer verbesserten Berichterstattung führt; es kommt weiterhin zu Einschüchterungen und Repressionen gegenüber kritisch berichtenden Journalistinnen und Journalisten.

4.1.2 Adressierung der Defizite durch Begleitende Maßnahmen

Setzt man die Schwere eines Problembereichs in Relation zum Ausmaß der Bearbeitung durch Begleitende Maßnahmen, ermöglicht dies eine Einschätzung, ob Begleitende Maßnahmen an den richtigen Stellen ansetzen. Die Teilnehmenden der Online-Befragung wurden gebeten, für die 13 Problemfelder den Grad der Adressierung durch Begleitende Maßnahmen in ihrem Land auf einer Skala von eins bis vier einzuschätzen. Anschließend wurden diese Ergebnisse in qualitativen Interviews diskutiert und beleuchtet.

Abbildung 10 zeigt das Ergebnis der Gegenüberstellung von Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen. Die Punkte entsprechen den 13 Problemfeldern aus

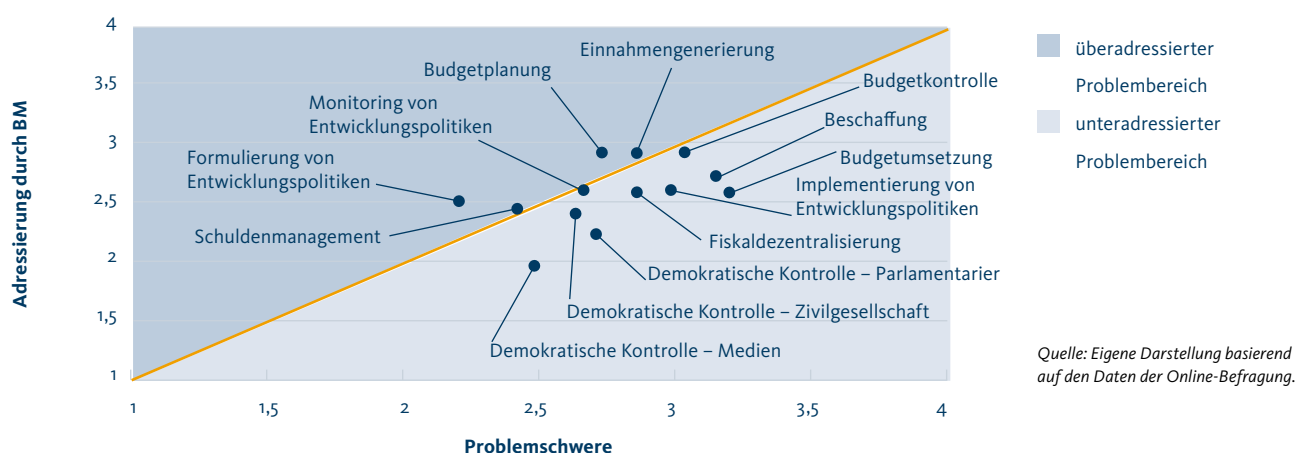
²⁵ Neben den klassischen Medien spielen soziale Medien wie Internetforen und Blogs eine zunehmende Rolle; der Vorsitzende des tansanischen Haushaltsausschusses hat derzeit mehr als 200.000 Follower bei Twitter und ist damit nach einem Bericht der südafrikanischen Zeitung Mail and Guardian vom 27.01.2015 der Nutzer, dessen Tweets in Tansania am meisten Beachtung finden (Mungai, 2015).

Abbildung 8. Die horizontale Achse zeigt die Problemschwere an: Je weiter sich ein Punkt rechts befindet, desto schwerwiegender ist das Problem. Die vertikale Achse zeigt die Adressierung durch Begleitende Maßnahmen: Je höher ein Punkt ist, desto intensiver wird das Problem durch Begleitende Maßnahmen bearbeitet. Die gelb gezeichnete Diagonale kennzeichnet den Mittelwert, bei dem die Adressierung durch Begleitende Maßnahmen der Problemschwere entspricht. Punkte unterhalb (oberhalb) der Diagonalen repräsentieren Problembereiche, die tendenziell unteradressiert (überadressiert) sind, d.h. bei

denen relativ zur Schwere des Problems zu wenige (viele) Begleitende Maßnahmen durchgeführt werden.

Es zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Problemschwere und der Adressierung durch Begleitende Maßnahmen: schwerwiegender Problembereiche werden insgesamt stärker durch Begleitende Maßnahmen bearbeitet.²⁶ Tendenziell richten sich Begleitende Maßnahmen somit auf Defizitbereiche, die entscheidend für das Funktionieren des Budgethilfesystems sind. Die Übereinstimmung zwischen Problemschwere und Adressierung durch Begleitende

Abbildung 10: Gegenüberstellung von Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen



Maßnahmen ist in den Bereichen Einnahmengenerierung, Monitoring von Entwicklungspolitiken und Schuldenmanagement besonders hoch. In einigen Bereichen bestehen Diskrepanzen zwischen der Problemschwere und der Adressierung durch Begleitende Maßnahmen, zumeist eine zu geringe Adressierung durch Begleitende Maßnahmen. Dies gilt für den Bereich Budgetumsetzung (der große Probleme für das Budgethilfesystem bereitet, aber in geringerem Maß von Begleitenden Maßnahmen bearbeitet wird) und für die demokratische Kontrolle durch das Parlament sowie die Medien. Die Online-Befragung weist als überadressierte Arbeitsbereiche die Budgetplanung und die Formulierung von Entwicklungspolitiken aus.

Budgetplanung, -umsetzung und -kontrolle

Sowohl die Interviewten als auch die Literatur begründen das geringe Engagement der Geber im Bereich der Haushaltsumsetzung mit fehlendem Spielraum, sich in die Umsetzung des Haushalts eines Partnerlandes einzubringen (Informal Governance Group Alliance, 2010). Die Haushaltsumsetzung ist eine der zentralen Staatsfunktionen und zeigt die politischen Prioritäten der Partnerregierung. Die Bereitschaft, hierfür auf externe Beratung zurückzugreifen, ist begrenzt. Sie beschränkt sich auf die technischen Aspekte der Budgetumsetzung, die eine untergeordnete Rolle spielen. Eine Person einer tansanischen zivilgesellschaftlichen Organisation stellte hierzu fest:

²⁶ Abbildung 20 (Anhang 8.5) zeigt statt der Diagonalen die Durchschnittswerte von Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen.

„There is very little donors can do to improve budget execution because it is 90 percent about politics and only 10 percent about technology.”

In hierarchisch strukturierten Regierungsinstitutionen ist es selbst für die Beschäftigten schwierig, auf Mängel in der Budgetumsetzung hinzuweisen und auf eine Verbesserung hinzuwirken.

Das Engagement im Bereich der Budgetplanung hingegen ist für die Geber einfacher, weil weniger politisch als die Budgetumsetzung. Für eine angemessene Sequenzierung ist es naheliegend und sinnvoll, sich zunächst der Planung als Basis für die Umsetzung zu widmen. In Planungsprozessen ist ein relativ hohes Geberengagement zu beobachten, ebenso bei der Formulierung von Entwicklungspolitiken und Reformstrategien. Die geleistete Unterstützung in der Budgetplanung wurde von Gebervertreterinnen und -vertretern als notwendig und sinnvoll erachtet. In einigen Fällen werden mittelfristig andere Unterstützungsformen benötigt, da die eigentliche Hürde nicht bei den technischen Abläufen liegt. Eine interviewte Person der tansanischen Zivilgesellschaft sagte hierzu:

„Whether budget planning is a problem or not depends on what you want in a plan. If it is about the technical side of budget planning (numbers that add up and categories that are correct), there is no problem. If it is about strategic decision making, then there is a big problem.”

In Ländern mit etablierten Budgetplanungsprozessen gehen die Erwartungen der Geber über die Ebene der Planung hinaus. Eine deutsche Durchführungsorganisation hat die Erfahrung gemacht, dass Unterstützung im Budgetprozess zumindest von einigen Akteurinnen und Akteuren auf Partnerseite begrüßt wird. Grund hierfür sind nicht ausschließlich Kapazitätsprobleme, sondern auch die Tatsache, dass internationale Beraterinnen und Berater eine neutrale Stimme in den Prozess einbringen. Sie nehmen innerhalb des Partnersystems eine Vermittlerrolle ein, insbesondere im „Kräftemessen zwischen dem Finanzministerium und anderen Ministerien“.

Der Bereich Budgetkontrolle ist der am stärksten durch Begleitende Maßnahmen adressierte Bereich, was mit der

Problemschwere korrespondiert. In fast allen Budgethilfeempfängerländern erfolgt eine Unterstützung des nationalen Rechnungshofs durch die deutsche EZ, entweder durch direkte Beratung oder durch Einzahlung in entsprechende Körbe. Insgesamt wurde durch die Einführung der Budgethilfe hohe Aufmerksamkeit auf die Rechnungshöfe gelenkt. Die Budgethilfeevaluierungen betonen ebenfalls die Rolle der Rechnungshöfe für das Budgethilfesystem und stellen eine Stärkung ihrer strukturellen und finanziellen Situation sowie verbesserte Arbeitsergebnisse fest [Beispiel Burkina Faso (Landser et al., 2006), Mali (Lawson et al., 2011), Mosambik (Horton, 2010; Lawson et al., 2014), Tansania (Lawson et al., 2013)].

Beschaffung

Die Online-Befragung weist die Beschaffung als durch Begleitende Maßnahmen unteradressierten Bereich aus. Beschaffung ist ein komplexes Feld. In mehreren Ländern gibt es Fortschritte in der Beschaffung, auch wenn die teils umfangreichen Beschaffungsprozeduren nicht immer konsequent angewandt werden. Mehrfach wurde genannt, dass für eine Beratung in diesem Bereich spezifisches Know-how erforderlich ist, über das nicht alle Geber verfügen. Die geleistete Geberunterstützung erfolgte wegen anderer Schwerpunktsetzung eher nicht durch die deutsche EZ, sondern häufig durch die Weltbank. Das Beispiel Tansania zeigt, dass die Beschaffung eng mit der Budgetplanung und -umsetzung verknüpft ist. Wenn öffentlichen Institutionen ihre Mittel nicht zuverlässig oder mit zeitlicher Verzögerung zur Verfügung stehen, erschwert dies die Einhaltung von Beschaffungsprozeduren.

Demokratische Kontrolle durch Parlament, Zivilgesellschaft und Medien

Sowohl die Online-Befragung als auch die qualitativen Interviews bestätigen der demokratischen Kontrolle, insbesondere durch das Parlament, ebenfalls eine Unteradressierung. In den meisten Ländern werden jedoch Vorhaben zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle durchgeführt.

Um die Arbeit der Parlamente zu unterstützen, finanzierten Geber beispielsweise Trainings für Parlamentsmitglieder oder für die verständliche Aufbereitung von Budgetinformationen. Dabei handelt es sich um sensible Formen der Unterstützung, um dem Eindruck der Beeinflussung des Parlaments

vorzubeugen. Eine Stärkung des Parlaments liegt auf Partnerseite nicht im Interesse aller Akteurinnen und Akteure, sodass Vorschläge für derartige Aktivitäten auf Ablehnung stoßen können. Die Arbeitsteilung in der deutschen EZ verlagert die Stärkung der Parlamente vermehrt in den Zuständigkeitsbereich der politischen Stiftungen. Auch andere bilaterale Geber weisen die Förderung von Parteien und Parlamenten tendenziell eher Stiftungen zu. Insgesamt wird die auf Parlament, Zivilgesellschaft und Medien gerichtete Demokratieförderung häufig von Akteuren durchgeführt, die keinen direkten Bezugspunkt zur Budgethilfe haben.

Einige Gesprächspartnerinnen und -partner bevorzugen die Stärkung der Parlamente gegenüber der Stärkung der Zivilgesellschaft. Auf diese Weise erhalten gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger Unterstützung, während bei der Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen unklar ist, nach welchen Kriterien eine Unterstützung zu vergeben ist. Andere bewerten die Förderung der Zivilgesellschaft positiver. In Mosambik und anderen Budgethilfeempfängerländern ist die Position der Zivilgesellschaft zwar weiterhin schwach, die analytischen Kapazitäten sind – auch durch Geberunterstützung – auf zentraler Ebene jedoch gestiegen. Einige kompetente zivilgesellschaftliche Organisationen sind inzwischen in der Lage, kritische Positionen zu formulieren und öffentlich zu vertreten. Nicht immer werden diese Stimmen jedoch gehört und kritische Äußerungen werden nicht aufgegriffen.

Umfang Begleitender Maßnahmen in einem idealen EZ-Portfolio

Neben der Gegenüberstellung von Problemschwere und Adressierung der 13 Problembereiche kann die Relevanz Begleitender Maßnahmen auch indirekt dadurch beurteilt werden, ob knappe Mittel für Begleitende Maßnahmen aufgewendet werden.

Die Teilnehmenden der Online-Befragung wurden gebeten, sich vorzustellen, sie seien der einzige Geber in ihrem Einsatzland und könnten für dieses Land ein gegebenes Entwicklungsbudget auf verschiedene Verwendungen aufteilen. Zur Auswahl standen dabei „Budgethilfe“, „Begleitende Maßnahmen“ und „Andere Programme und Projekte“. Anschließend wurde gefragt, wie sie ein vorgegebenes Budget für Begleitende Maßnahmen auf die Bereiche „Stärkung des öffentlichen Finanzwesens“, „Unterstützung der Formulierung und Implementierung von Entwicklungspolitiken und Reformen“, „Stärkung der demokratischen Kontrolle durch Parlament, Zivilgesellschaft und Medien“ und „Andere“ aufteilen würden. Die hypothetische Allokation zeigt, dass ein substanzieller Anteil des Gesamtbudgets Begleitenden Maßnahmen zugeteilt wird und dieser vorrangig im öffentlichen Finanzwesen zum Einsatz kommt. Begleitende Maßnahmen werden von den Befragten als relevant erachtet, da in einem idealisierten Szenario sonst keine Mittel dafür bereitgestellt würden.²⁷

Durchschnittlich wurde der Budgethilfe ein Drittel des Gesamtbudgets zugeteilt. Begleitende Maßnahmen zur Unterstützung der Budgethilfe machten etwa ein Fünftel des Portfolios aus. Der Rest der Mittel wurde für andere Projekte und Programme vorgesehen. Der Box-Whisker-Plot²⁸ in Abbildung 11a lässt eine weitere Aufschlüsselung zu. Die gewählten Anteile von Budgethilfe reichen von 0–90 Prozent, wobei die mittleren 50 Prozent der Daten zwischen 20 und 50 Prozent liegen. Die als optimal erachteten Budgethilfeanteile streuen relativ stark, ebenso wie die idealen Anteile für andere Programme und Projekte, die von 0–100 Prozent reichen und einen noch weiteren Interquartilsabstand aufweisen. Größere Einigkeit besteht beim Anteil Begleitender Maßnahmen am Gesamtbudget. Die zugehörige Box ist enger und reicht von 10–20 Prozent. Einige Befragte wählten extreme Zuteilungen für Begleitende Maßnahmen von bis zu 90 Prozent. Für Begleitende Maßnahmen lässt sich aus den Daten schließen,

²⁷ Diese Schlussfolgerung basiert auf der Annahme, dass nur dann Mittel für Begleitende Maßnahmen eingesetzt werden, wenn sie relevant für die Effektivität der Budgethilfe sind. Grundsätzlich können aber auch andere Motivationen für die Durchführung Begleitender Maßnahmen eine Rolle spielen, wie beispielsweise die Informationsgewinnung durch Innensichten in Partnerinstitutionen. Daher ist die hypothetische Allokation von Mitteln für Begleitende Maßnahmen kein abschließender Nachweis, sondern lediglich ein weiterer Anhaltspunkt für die Relevanz Begleitender Maßnahmen.

²⁸ Ein Box-Whisker-Plot besteht aus einem Rechteck, der Box, und zwei Linien, die dieses Rechteck verlängern, den Whiskers. Die Box umschließt den Bereich, in dem die mittleren 50 Prozent der Daten liegen. Ihre Grenzen sind das obere und das untere Quartil der Verteilung. Je größer die Box ist, desto stärker streuen die Daten, d.h. desto uneinig sind sich die Befragten in ihren Antworten. Der Strich innerhalb der Box kennzeichnet den Median der Verteilung, der diese in zwei Hälften teilt. 50 Prozent der Befragten haben einen Wert angegeben, der kleiner oder gleich dem Median ist. Je weiter der Median von der Mitte der Box entfernt liegt, desto schiefer ist die Verteilung. Die Whiskers geben in der Regel die Spannweite der Verteilung, also den größten und den kleinsten genannten Wert an, es sei denn, die Verteilung ist durch extreme Antworten weniger Befragter charakterisiert. Diese sind dann separat als rote Punkte dargestellt.

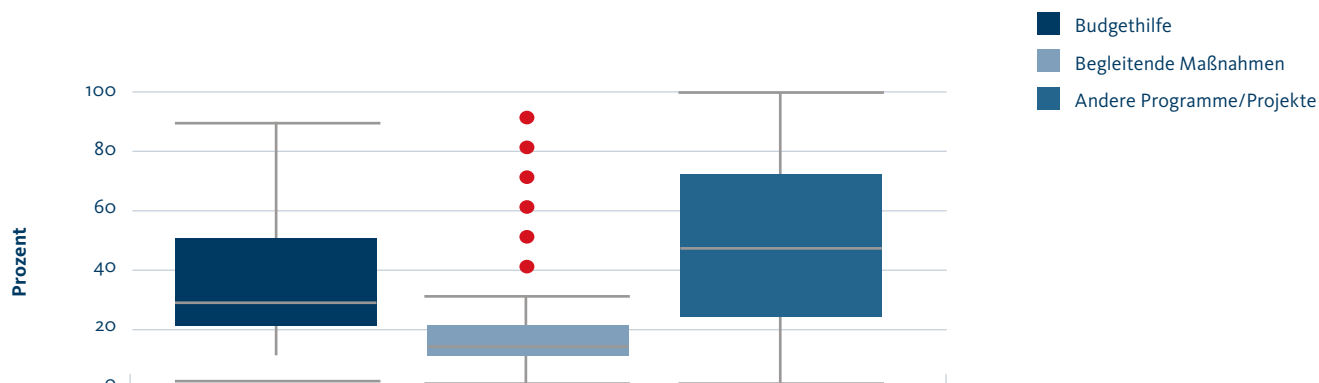
dass die befragten Geber einen Anteil am Gesamtportfolio von etwa 10–20 Prozent für sinnvoll erachten.²⁹

Da ausschließlich Gebervertreterinnen und -vertreter an der Online-Befragung teilgenommen haben, lassen die vorhandenen Daten keine Aussage darüber zu, ob diese Einschätzung von Partnern geteilt wird. In einem Interview wurde berichtet, dass es einen „zähen Kampf“ mit einer Partnerregierung um

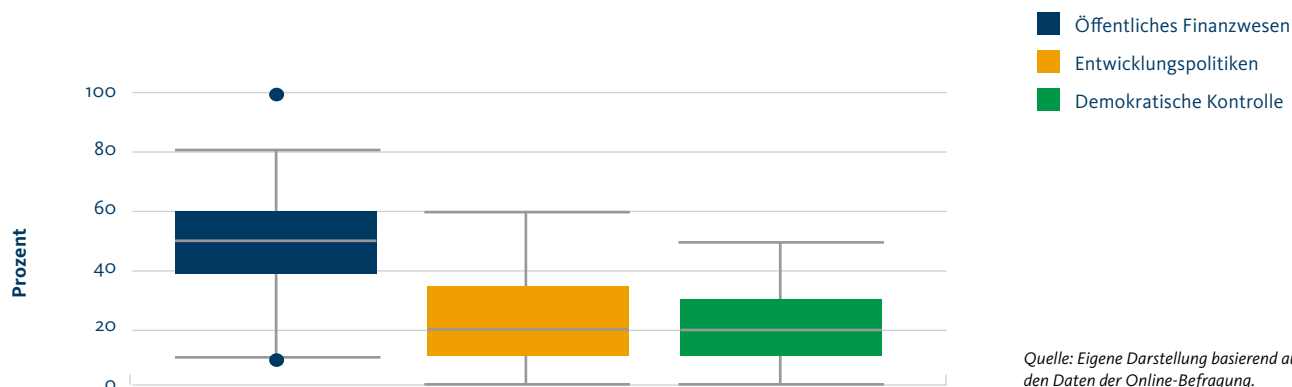
jeden Euro gab, der für Begleitende Maßnahmen genutzt werden sollte, da es sich aus deren Sicht dabei um einen Rückschritt gegenüber reiner Budgethilfe handelte und dies als „Misstrauensvotum“ wahrgenommen wurde. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse aus Partnerperspektive einen ähnlich hohen Anteil Begleitender Maßnahmen ergäben. Bei der Vergabe ist grundsätzlich zu beachten, dass die Ausweitung Begleitender Maßnahmen bei

Abbildung 11: Hypothetische Allokation von EZ-Budgets auf verschiedene Verwendungszwecke

a) Verteilung des Gesamtbudgets



b) Verteilung der Begleitenden Maßnahmen auf die Bereiche



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten der Online-Befragung.

²⁹ Auch wenn die Daten des Online-Surveys eine entsprechende Auswertung aufgrund geringer Fallzahlen nicht erlauben, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich das angemessene Volumen Begleitender Maßnahmen in den Ländern unterscheidet. Je schwächer die Strukturen in einem Land, desto mehr Begleitende Maßnahmen scheinen angemessen. Dies wird auch in den Richtlinien der Europäischen Kommission zur Budgethilfe deutlich. Für die sogenannten State Building Contracts (Budgethilfe für fragile Staaten) empfehlen die Richtlinien grundsätzlich die Durchführung komplementärer technischer Unterstützung. Bei den Instrumenten allgemeiner und sektoraler Budgethilfe (Good Governance and Development Contracts, bzw. Sector Reform Contracts) sind die komplementären Maßnahmen an die vorab erfolgte Risikobewertung geknüpft (EC, 2012). Eine aktuelle Studie wertet erste Erfahrungen mit den zwei größten EU State Building Contracts in den zwei fragilen Staaten Mali und Südsudan aus. Die Autoren schlussfolgern in einer ähnlichen Argumentationsrichtung: für den von chronischer Fragilität charakterisierten Südsudan ist mehr komplementäre technische Unterstützung erforderlich als für Mali, das sich nach einer Krisenperiode im Übergang zu einem stabileren Land befindet (Bernardi et al., 2015: 35).

rückläufiger Budgethilfe das Instrument allgemeine Budgethilfe durch eine allmähliche Rückkehr zur Projekthilfe aushöhlen kann.³⁰

Trotz Vorbehalten gibt es Partnervertreterinnen und -vertreter, die eine Durchführung Begleitender Maßnahmen befürworten, allerdings nicht wegen ihrer besonderen Wirkungsweise, sondern als Beitrag zur Aufrechterhaltung der Budgethilfe. Ein Interviewpartner der tansanischen Zivilgesellschaft sagte hierzu:

„Some donors want to go back to project funding which is a heavy burden for the already weak local level and implies huge transaction costs. What should be done is to keep general budget support and to cater for the concerns of the donors through the accompanying measures to budget support.”

Bei der Aufteilung des Budgets für Begleitende Maßnahmen verwenden die Befragten im Mittel 50 Prozent für den Bereich des öffentlichen Finanzwesens, 24 Prozent für die Formulierung und Implementierung von Entwicklungspolitiken und Reformen und 22 Prozent für die Stärkung demokratischer Kontrolle. Der Box-Whisker-Plot in Abbildung 11b zeigt diesen deutlichen Fokus auf das Finanzwesen. Das übrige Portfolio teilt sich etwa hälftig auf die beiden anderen Themenfelder auf. Die prozentuale Aufteilung des Budgets für Begleitende Maßnahmen bewegt sich bei allen Befragten in einem ähnlichen Spektrum. Der Schwerpunkt auf dem Bereich des öffentlichen Finanzwesens ist konsistent mit der Einschätzung der Problemschwere für das Budgethilfesystem (Kapitel 4.1.1) und der hohen Anzahl der durchgeführten Begleitenden Maßnahmen (siehe Kapitel 4.1.2 und Portfolioanalyse in Kapitel 2.1). Dies deutet auf eine hohe Relevanz Begleitender Maßnahmen in diesem Bereich hin.³¹

Kasten 6: Bestimmungsfaktoren des gewählten Budgethilfeanteils

Der Anteil eines Entwicklungsbudgets, den eine Person der Budgethilfe zuteilt, hängt von verschiedenen Faktoren

ab. Sowohl individuelle Eigenschaften der Person als auch Gegebenheiten im Empfängerland beeinflussen die Vergabeentscheidung. Es ist zu vermuten, dass die wahrgenommene Effektivität des Instruments Budgethilfe eine wichtige Rolle spielt: je effektiver eine Person die Budgethilfe einschätzt, desto mehr Gebrauch wird sie erwartungsgemäß davon machen. Analog zeigt eine Regressionsanalyse der Daten der Online-Befragung, dass die wahrgenommene Effektivität im Hinblick auf gute Regierungsführung einen großen Einfluss auf die Vergabe von Budgethilfe hat. Die wahrgenommene Effektivität der Budgethilfe im Hinblick auf das Ziel der Armutsminderung spielt eine geringere Rolle. Dieses Ergebnis spiegelt die mehrfach in dieser Evaluierung beschriebene vorherrschende Dominanz des Governanceziels gegenüber dem Finanzierungsziel aus der Perspektive der Budgethilfegeber wider.

In einer Regressionsanalyse kann die Richtung und Stärke des Zusammenhangs zwischen verschiedenen Faktoren und dem gewählten Budgethilfeanteil berechnet werden. Tabelle 3 stellt das Ergebnis einer solchen Analyse nach der Methode der kleinsten Quadrate dar. Die abhängige Variable ist der gewählte Budgethilfeanteil aus der Online-Befragung. Ein wichtiger Einflussfaktor auf den gewählten Anteil für Budgethilfe ist die subjektive Einschätzung der Effektivität der Budgethilfe im Hinblick auf das Ziel der guten Regierungsführung. Ein Anstieg der wahrgenommenen Effektivität um eine Einheit auf der Skala von eins bis vier erhöht den gewählten Budgethilfeanteil bei sonst gleichbleibenden Bedingungen im Mittel um knapp zehn Prozentpunkte. Die subjektive Effektivität der Budgethilfe im Hinblick auf das Ziel der Armutsminderung steht interessanterweise nicht in einem statistisch signifikanten Zusammenhang mit dem gewählten Budgethilfeanteil. Vertreterinnen und Vertreter der deutschen EZ sind in der Vergabe von Budgethilfe deutlich zurückhaltender als internationale Gebervertreterinnen und -vertreter; sie teilen der Budgethilfe durchschnittlich etwa 14 Prozentpunkte

³⁰ Die Gefahr besteht nicht per se. Einige der als Begleitende Maßnahmen erfassten Projekte sind Teil von übergeordneten EZ-Programmen und damit an den Prinzipien einer wirksamen EZ ausgerichtet.

³¹ Die Befragten sind Gebervertreterinnen und -vertreter, die mit der Durchführung der Budgethilfe betraut sind und daher keinen speziellen Themenbereich von Begleitenden Maßnahmen vertreten. Eine Verzerrung der Angaben aufgrund persönlicher Schwerpunkte ist somit nicht zu erwarten. Dennoch gibt es Unterschiede in den gewählten Aufteilungen bei den verschiedenen Befragten: Befragte der KfW weisen einen signifikant höheren Anteil des Budgets für Maßnahmen im Bereich des Managements öffentlicher Finanzen aus als Befragte der GIZ. Dies ist das Ergebnis einer Varianzanalyse, die in diesem Bericht nicht abgebildet ist.

weniger zu. Dies stimmt mit dem generell zurückhaltenden Einsatz von Budgethilfe durch die deutsche EZ überein. Das Erfahrungsniveau der Befragten, sowie die Qualität der Regierungsführung im Empfängerland (gemessen vom Worldwide Governance Indicator Voice

and Accountability der Weltbank) und die wirtschaftliche Situation (gemessen durch das BIP pro Kopf) stehen statistisch in keinem signifikanten Zusammenhang mit dem gewählten Budgethilfeanteil.

Tabelle 3: Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Erklärung des gewählten Budgethilfeanteils in der Online-Befragung

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Effektivität BH Armutsminderung	2.522 (3.73)	1.499 (4.04)	1.425 (4.09)	4.941 (3.76)	
Effektivität BH Regierungsführung	7.417* (4.15)	8.919** (4.1)	9.080** (4.24)		9.315** (3.71)
Vertreterinnen und Vertreter der deutschen EZ		-14.232*** (5.00)	-14.416*** (5.15)	-12.133** (5.14)	-15.431*** (4.89)
Befragte mit viel Erfahrung			-0.916 (5.39)	2.004 (5.33)	-1.207 (5.09)
WGI Voice and Accountability		-0.941 (9.89)	-0.976 (9.95)	1.699 (9.99)	-2.145 (8.72)
BIP pro Kopf		0.001 (.01)	0.001 (.01)	-0.001 (.01)	0.002 (.01)
Konstante	9.121 (11.48)	13.388 (13.32)	13.426 (13.41)	28.325** (11.59)	15.77 (12.57)
N	81	81	81	82	85
R2	0.065*	0.156**	0.157**	0.101	0.16**

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. Das Signifikanzniveau zu dem die Hypothese, dass das Bestimmtheitsmaß des Modells Null ist, in einem F-Test abgelehnt werden kann, ist hinter dem R2 entsprechend markiert.

4.2

Wirkungsweise Begleitender Maßnahmen der Budgethilfe

Dieses Kapitel geht der Frage nach, wie Begleitende Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität der Budgethilfe beitragen können. Entlang der in Kapitel 3 hergeleiteten Hypothesen und

Mechanismen wird die Wirkungsweise Begleitender Maßnahmen näher beleuchtet. Auf Basis der empirisch erhobenen Daten sowie der bisherigen Budgethilfeevaluierungen und Studien wird bewertet, ob und inwieweit diese Mechanismen in der Realität tatsächlich greifen.

4.2.1 Begleitende Maßnahmen und Politikdialog

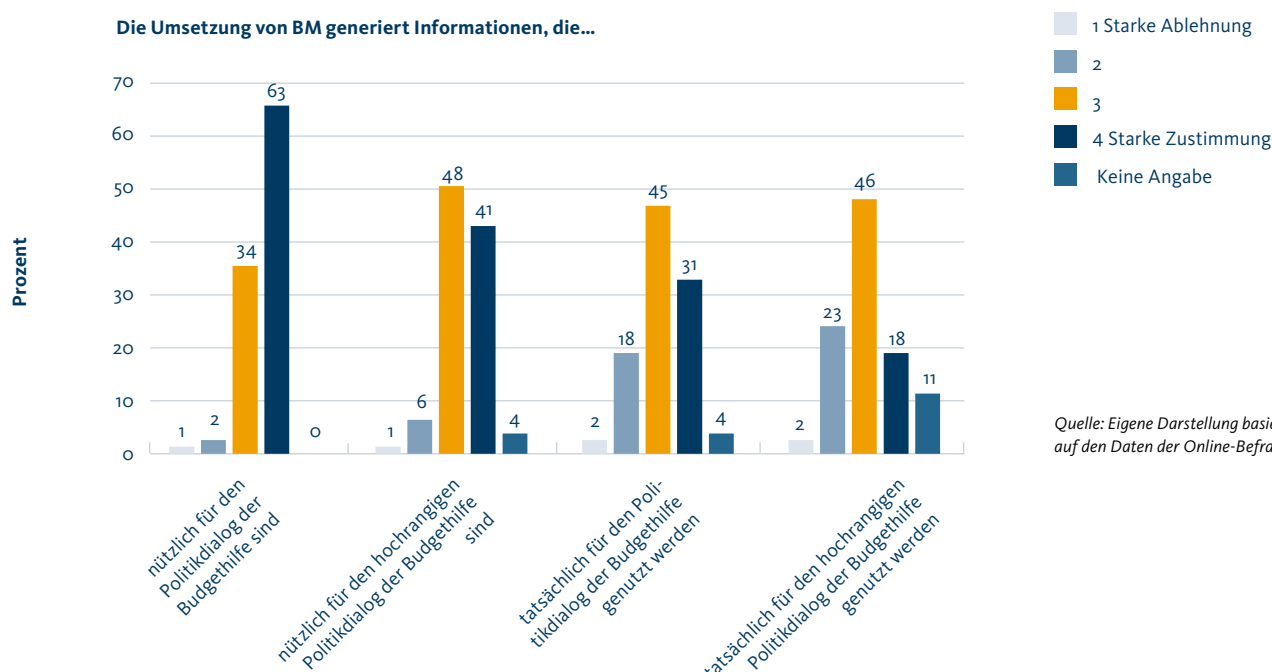
Wirkungsrichtung	Hypothese	Mechanismus	Evidenz
Politikdialog > BM	Hypothese 1: Begleitende Maßnahmen verbessern die Qualität des Politikdialogs.	Mechanismus 1: Begleitende Maßnahmen generieren Informationen bezüglich der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und des Unterstützungsbedarfs von Regierungsinstitutionen, die im Politikdialog genutzt werden.	stark ³²
		Mechanismus 2: Gebervertreterinnen und -vertreter erweitern ihr Wissen und ihre Fähigkeiten durch die Umsetzung Begleitender Maßnahmen und können im Politikdialog als qualifizierte Gesprächspartnerinnen und -partner auftreten.	stark

Die erste zu überprüfende Hypothese besagt, dass Begleitende Maßnahmen die Qualität des Politikdialogs verbessern. Sie basiert auf Interviewaussagen im Rahmen der Klärungsgespräche sowie auf Formulierungen in Programmdokumenten. Die Qualitätsverbesserung des Politikdialogs durch Begleitende Maßnahmen wird in zwei Mechanismen beschrieben, die in explorativen Interviews in Mosambik identifiziert wurden.

Der erste Mechanismus besteht in einer Informationsfunktion Begleitender Maßnahmen für den Politikdialog. Bei der Durchführung Begleitender Maßnahmen erhalten

Gebervertreterinnen und -vertreter Informationen über bestehende Herausforderungen in den Partnerinstitutionen und können diese in den Politikdialog einfließen lassen. Dieser Mechanismus wird vor allem für den technischen Politikdialog bestätigt, wo insbesondere im Bereich der öffentlichen Finanzen Informationen aus Begleitenden Maßnahmen einfließen. Wenn diese Informationen zur Bewertung eines aussagekräftigen Indikators im Performance Assessment Framework (PAF) herangezogen werden, ist der Nutzen besonders hoch. Eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der Weltbank berichtete, dass Begleitende Maßnahmen wichtige Informationen zu

Abbildung 12: Nutzung von Informationen aus Begleitenden Maßnahmen im Politikdialog



Reformfortschritten und Problemen bei der Erfüllung der Prior Actions (den Auszahlungsindikatoren der Weltbank) generieren. Mehrere Gebervertreterinnen und -vertreter betonten den fruchtbaren Dialog im Bereich Public Financial Management (PFM), bei dem Entwicklungen im öffentlichen Finanzwesen analysiert und Fortschritte im Reformprogramm gemeinschaftlich bewertet werden. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Herausforderungen im Management öffentlicher Finanzen im Rahmen des PFM-Reformprogramms führte zu realistischeren Zielen hinsichtlich der PFM-Indikatoren im PAF und dadurch zu Verbesserungen.

Auch in der Online-Befragung wurde der erste Mechanismus bestätigt. Die Mehrheit der Befragten gab an, dass durch die Umsetzung Begleitender Maßnahmen nützliche Informationen für den Politikdialog generiert werden. Dies gilt sowohl für den technischen Politikdialog (96 Prozent Zustimmung), als auch für den hochrangigen Politikdialog (89 Prozent), der zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Partnerregierung und den Botschafterinnen und Botschaftern der Geber geführt wird. Bei der Nutzung der gewonnenen Informationen für den Politikdialog fällt die Zustimmung geringer aus. Diese beträgt für den technischen Politikdialog 75 Prozent und für den hochrangigen Politikdialog 64 Prozent. Mögliche Gründe für die eingeschränkte Nutzung der Informationen im Politikdialog werden in Kapitel 4.2.2 erläutert.

Der zweite Mechanismus zur Verbesserung des Politikdialogs durch Begleitende Maßnahmen bewirkt, dass Gebervertreterinnen und -vertreter durch die Umsetzung Begleitender Maßnahmen Wissen und Fähigkeiten akkumulieren und dadurch im Politikdialog als qualifiziertere Gesprächspartnerinnen und -partner auftreten. Dieser Mechanismus wurde von einer Gebervertreterin bzw. einem Gebervertreter in Mosambik – bezogen auf das öffentliche Finanzwesen – anschaulich beschrieben:

„For engagement in PFM areas you need technical expertise; project managers need to acquire skills and knowledge in this area which they then use in the policy dialogue. As a consequence, the policy dialogue improves. Without the technical assistance

program, agencies would not be able to participate in the policy dialogue with the same quality.”

Die Logik hinter diesem Mechanismus besagt, dass ein qualifizierter Politikdialog nur funktionieren kann, wenn die beteiligten Gebervertreterinnen und -vertreter über Sachkenntnis verfügen, um zu komplexen Themen eine fundierte Position vertreten zu können. Der Mechanismus ist somit vor allem für den technischen Politikdialog relevant. Hier besteht der Mehrwert Begleitender Maßnahmen darin, dass über die Umsetzung solcher Maßnahmen auf Geberseite spezifisches Wissen über die komplexen politischen und administrativen Systeme des Partnerlandes generiert wird. Dieses fließt in den Politikdialog ein. Ein Beispiel sind die von der KfW in ihren Länderbüros eingesetzten PFM-Beraterinnen und -Berater, die Begleitende Maßnahmen in diesem Bereich betreuen und am Politikdialog teilnehmen. Ein weiteres Beispiel sind Beraterinnen und Berater der GIZ, die – wie im GFG-Programm in Ghana – ihr aus der Begleitenden Maßnahme gewonnenes Wissen und ihre Erfahrung in die Arbeitsgruppe zum öffentlichen Finanzmanagement einbringen. Durch eine gute Zusammenarbeit zwischen TZ und FZ kann der Informationsgehalt des Politikdialogs erhöht werden, es wird jedoch auf den Rollenkonflikt der GIZ-Beraterinnen und -Berater hingewiesen. Diese sollten im Idealfall eng und vertrauensvoll mit der zu beratenden Regierungsbehörde zusammenarbeiten. In enger Verzahnung der Beratenden mit der Gebergruppe besteht das Risiko, das Vertrauensverhältnis der Beraterinnen und Beratern mit ihren Kolleginnen und Kollegen in der Regierungsinstitution zu beeinträchtigen.

Aus Sicht der Partnerregierung ist eine ausreichende Kenntnis der landeseigenen Haushaltssysteme seitens der Gebervertreterinnen und -vertreter eine wichtige Voraussetzung für einen relevanten Beitrag zum Politikdialog. So wurden in Mosambik von Partnerseite mangelnde Kenntnisse der Gebervertreterinnen und -vertreter als hinderlich für einen progressiven, problembezogenen Dialog zum öffentlichen Finanzwesen genannt. Durch eine von der KfW initiierte zusätzliche Trainingsmaßnahme zu landesspezifischen Besonderheiten im Haushaltsprozess konnten die Fachkenntnis der

³² Die Bewertung der Evidenzstärke erfolgt in drei Kategorien. Stark: Mechanismus wird sowohl von Geber- als auch von Partnerseite und für unterschiedliche Themenfelder bestätigt. Moderat: Mechanismus wird übereinstimmend bestätigt, allerdings nicht in vollem Umfang. Gemischt: Für diesen Mechanismus liegen – abhängig von Themenfeldern und Untergruppen der Befragten (Geber, Partner) – widersprüchliche Aussagen vor.

Gebervertreterinnen und -vertreter erweitert und die Qualität des Politikdialogs verbessert werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Begleitende Maßnahmen dazu beitragen, den Politikdialog zu verbessern. Zum einen werden wichtige Informationen generiert, die auf unterschiedlichen Ebenen in den Dialog einfließen (Mechanismus 1).

Zum anderen erhöhen die Erfahrungen bei der Umsetzung Begleitender Maßnahmen die fachlichen Kompetenzen der Gebervertreterinnen und -vertreter und ermöglichen einen verbesserten Politikdialog (Mechanismus 2). Der Mehrwert Begleitender Maßnahmen liegt in der Aufwertung des Politikdialogs und der Erhöhung der Effektivität der Budgethilfe.

4.2.2 Politikdialog und Begleitende Maßnahmen

Wirkungsrichtung	Hypothese	Mechanismus	Evidenz
Politikdialog > BM	Hypothese 2: Der Politikdialog erhöht die Effektivität Begleitender Maßnahmen.	Mechanismus 3: Begleitende Maßnahmen werden auf Basis einer Bedarfsanalyse geplant und umgesetzt, um die Schwachstellen im System zielgerichtet zu beheben.	gemischt
		Mechanismus 4: Planung und Umsetzung von Begleitenden Maßnahmen sind zwischen den Gebern koordiniert.	gemischt

Die zweite zu überprüfende Hypothese besagt, dass der Politikdialog die Effektivität Begleitender Maßnahmen erhöht. Die Untersuchung, ob Begleitende Maßnahmen an einer Bedarfsanalyse aus dem Politikdialog ausgerichtet werden (Mechanismus 3), erfolgte auf der Datenbasis der Online-Befragung und Interviews. Die Teilnehmenden der Online-Befragung wurden gefragt, ob der Politikdialog genutzt wird, um Schwachstellen im Budgethilfesystem zu identifizieren und ob Begleitende Maßnahmen gezielt zur Behebung dieser Schwachstellen eingesetzt werden.

Die Online-Befragung ergab folgendes Bild: Mit 69 Prozent stimmte ein Großteil der befragten Gebervertreterinnen und -vertreter der Aussage zu, dass der Politikdialog zur Identifizierung von Schwachstellen im Budgethilfesystem genutzt wird. Der Aussage, dass der Politikdialog genutzt wird, um Begleitende Maßnahmen gezielter an den identifizierten Schwachstellen anzusetzen, stimmte knapp die Hälfte (48 Prozent) zu (Abbildung 13). Bei den Vertreterinnen und Vertretern der deutschen EZ ist die Zustimmung bei der Identifizierung der Schwachstellen ähnlich, während die Zustimmung zur Nutzung des Politikdialogs, um Begleitende Maßnahmen eher an den identifizierten Hindernissen anzusetzen, mit 56 Prozent etwas höher ausfällt.

Auch die Interviews belegen, dass im Politikdialog Schwachstellen identifiziert werden. Gebervertreterinnen und -vertreter aus Mosambik berichteten vom regen Austausch von Informationen in der Arbeitsgruppe zum öffentlichen Finanzwesen. In den fünf Untergruppen³³ werden Bedarfe von den Partnervertreterinnen und -vertretern geäußert, die dann vom PFM-Reformkomitee zusammengetragen werden. Jedoch erfolgt nicht immer ein an den identifizierten Schwachstellen ausgerichteter Einsatz Begleitender Maßnahmen. Eine erfahrene Person aus der Beratung im Bereich Budgethilfe beschrieb für Mosambik eine „Programmierungslücke“, in der jede Gebervertretung individuell entscheidet, in welchem Problembereich sie welche Begleitenden Maßnahmen durchführt. Eine solche ad hoc Vergabe Begleitender Maßnahmen wurde von den Gebervertreterinnen und -vertretern mit eigenen administrativen Vorgaben und der mangelnden Qualität des Politikdialogs begründet. Internationale Expertinnen und Experten teilten diesen Eindruck.

Der vierte Mechanismus postuliert, dass die Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen zwischen den Gebern koordiniert ist. Bisherige Budgethilfeevaluierungen weisen auf Probleme bei der Koordination Begleitender Maßnahmen hin. In ihrem Synthesebericht bezeichnet Lister (2006) Begleitende Maßnahmen als das am geringsten integrierte Element der Budgethilfe³⁴ (Lister, 2006: 4). Neuere Synthesestudien zeigen

³³ Die Arbeitsgruppe PFM in Mosambik umfasst fünf Untergruppen: Budgetanalyse, Integriertes Finanzmanagementsystem (Sistema de Administração Financeira do Estado - SISTAFE), Beschaffung, Audit und Einnahmen.

auf, dass Begleitende Maßnahmen unter anderem aufgrund mangelnder strategischer Planung hinter ihrem Potenzial zurückbleiben (Lawson, 2015: 76f).³⁵ Während eng mit der Budgethilfe verzahnte Korbfinanzierungen Synergien entfalten können (Lawson, 2015; Schwedersky et al., 2014)³⁶, treten Probleme der Fragmentierung und Koordination dann auf, wenn Begleitende Maßnahmen außerhalb des Planungs- und Monitoringprozesses der Budgethilfe im Alleingang umgesetzt werden (Lawson et al., 2014; Rønsholt, 2014: 26).

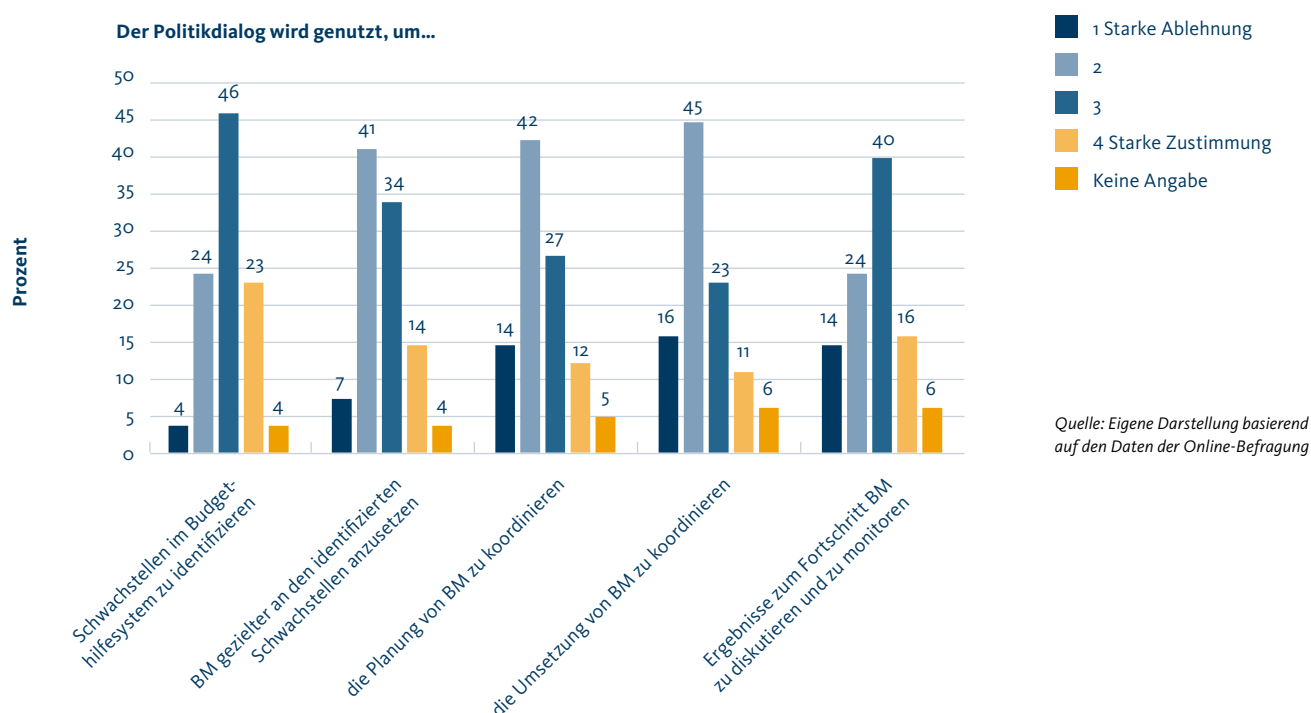
Auch die Einschätzungen zum vierten Mechanismus wurden in der Online-Befragung untersucht. Die Teilnehmenden wurden gefragt, ob die Geber im Rahmen des Politikdialogs ihre Begleitenden Maßnahmen koordiniert planen und umsetzen.

Die Einschätzungen der Gebervertreterinnen und -vertreter zur Koordination Begleitender Maßnahmen zeigen eine zurückhaltende Zustimmung zu den entsprechenden Aussagen (siehe Abbildung 14). 39 Prozent sind der Meinung, dass die Planung

Begleitender Maßnahmen im Rahmen des Politikdialogs koordiniert wird. Der Aussage, dass der Politikdialog genutzt wird, um die Umsetzung Begleitender Maßnahmen zu koordinieren, stimmte rund ein Drittel der Befragten (34 Prozent) zu. Die Angaben der deutschen Befragten weichen nur geringfügig vom Gesamtbild ab. Insgesamt zeigt das Befragungsergebnis, dass die Gebervertretungen den Politikdialog nicht oder nur in unzureichendem Maße dazu nutzen, Begleitende Maßnahmen gemäß den identifizierten Schwachstellen zu koordinieren und damit die Effizienz ihres Instrumenteneinsatzes zu erhöhen. Sie erfüllen somit den mit der Budgethilfe verbundenen Koordinationsauftrag nicht wie geplant.

Koordinationsprobleme für Begleitende Maßnahmen ergeben sich in erster Linie aus der Gruppengröße der Budgethilfegerber. Nicht nur in großen Gruppen wie in Mosambik (mit zeitweise 19 Gebern) gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher formaler Vorgaben sowie divergierende Zielvorstellungen und Ansprüche an die allgemeine Budgethilfe (Molenaers, 2012).

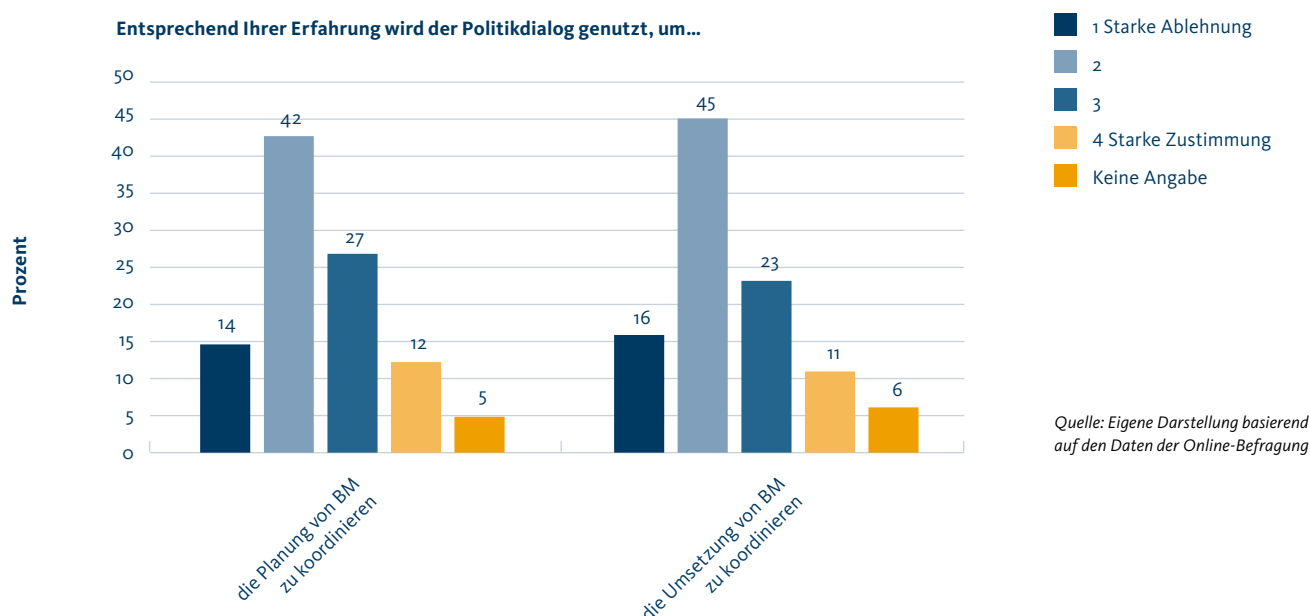
Abbildung 13: Nutzung des Politikdialogs zur Identifizierung und Adressierung von Schwachstellen im Budgethilfesystem



³⁴ In der Fallstudie zu Mosambik stellen Batley et al. (2006) fest, dass Begleitende Maßnahmen „...have never really been developed as a coherent PGBS strategy (Chapter B1).“ (128)

³⁵ Gleichzeitig wird ein Problem darin gesehen, dass Geber aufgrund ihrer geringen Flexibilität nicht auf identifizierte Bedarfe reagieren können (Lawson, 2015: 76f).

Abbildung 14: Nutzung des Politikdialogs zur Koordination Begleitender Maßnahmen



Ursprünglich wurde mit der Budgethilfe eine stärkere Arbeitsteilung zwischen den Gebern angestrebt. Um die Transaktionskosten für die Partner zu senken, sollten die Geber sich gemäß ihrer komparativen Vorteile nur in ausgewählten Ländern und Sektoren engagieren (Koeberle et al., 2006: 409ff). Als Idealform wurden sogenannte silent partnerships propagiert, deren Umsetzung bereits in frühen Jahren der Budgethilfe als schwer realisierbar eingeschätzt wurde (Koeberle et al., 2006: 459). Jüngere Studien der Budgethilfe belegen die zunehmenden Probleme im Bereich der Geberkoordination. Bisher ist es nicht gelungen, die unterschiedlichen Zielvorstellungen der Budgethilfegeber in ein kohärentes Anreizsystem für die Partnerregierungen umzuwandeln (Faust et al., 2011; Tavakoli und Smith, 2013: 61). Vor dem Hintergrund einer „unfertigen Harmonisierung“ identifizieren bisherige Studien die Koordination der gesamten EZ auf Länderebene als größte Herausforderung. Die Evaluierungen in Mali, Tunesien und Sambia benennen als Hauptprobleme die schwach koordinierte Sektorarbeit, unrealistische PAF-Indikatoren und eine überlappende Koordinationsstruktur (Caputo et al., 2011a: 3).

Die Koordination Begleitender Maßnahmen wird erschwert, wenn von Seiten der Partnerregierung keine Strategie vorliegt, an der sich die Geber orientieren können. Eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie ist Grundvoraussetzung für die Umsetzung von Budgethilfe, sektorübergreifende Strategien zur Kapazitätsentwicklung sind nicht die Regel. Lister (2006) beschreibt, dass die Bereitschaft der Partner zur eigenverantwortlichen Koordination von Entwicklungshilfe generell begrenzt und die Koordination Begleitender Maßnahmen schwierig sei (Lister, 2006: 4). Eine aktuellere, von DANIDA finanzierte Synthesestudie bestätigt diese Beobachtung. Koordination Begleitender Maßnahmen erfolgt dann, wenn diese eng mit der Budgethilfe abgestimmt sind oder im Rahmen von sektorweiten Ansätzen (SWAPs) gesteuert werden (Rønsholt, 2014: 26). Ein Beispiel hierfür liefert Sambia, wo im öffentlichen Finanzwesen eine Korbfinanzierung eingerichtet wurde. Dennoch wurde insgesamt die Koordination Begleitender Maßnahmen als unzureichend bewertet. Grund hierfür ist eine fehlende Koordination von Einzelmaßnahmen außerhalb dieses PFM-Korbs (de Kemp et al., 2011).³⁷ Analog zu den länderübergreifenden Beobachtungen aus bisherigen Evaluierungen wird

³⁶ Die aktuelle DEval-Evaluierung „30 Jahre ruandisch-deutsche EZ im Gesundheitssektor“ hat gezeigt, dass von der Kombination von Sektorbudgethilfe und Kapazitätsaufbaumaßnahmen Synergien für eine verbesserte Gestaltung und Umsetzung von Sektorpolitiken ausgehen (Schwedersky et al., 2014: 113) und dass eine gezielte bilaterale Einbettung in das Sektorportfolio einzelner Geber weitere Kanäle für den Politikdialog eröffnet (Gaisbauer und Schwedersky, 2015).

³⁷ „At the moment, there is no coherent and harmonized approach to capacity development under which a formalized coordination and dialogue process could be established. As a result, technical assistance is inefficient, potential synergies are not tapped, sustainability is not guaranteed and analytical capacity to support the PRBS process remains unused.“ (de Kemp et al., 2011: 28)

im Folgenden die Problematik der Koordination Begleitender Maßnahmen in Mosambik dargestellt.

Kasten 7: Koordination Begleitender Maßnahmen in Mosambik

Gebervertreterinnen und -vertreter in Mosambik beschreiben die Koordination Begleitender Maßnahmen insgesamt als schwierig, weisen aber auf Beispiele sehr guter Koordination hin. Viele bemängeln eine unzureichende Arbeitsteilung innerhalb der Gebergruppe im Hinblick auf Unterstützung in den einzelnen Themenfeldern. Einige räumen ein, dass ihnen der Überblick über die Begleitenden Maßnahmen anderer Geber fehle. Die Grundproblematik liegt in der Größe der Gebergruppe und der Vielzahl an Themenfeldern, in denen Begleitende Maßnahmen umgesetzt werden.

Manche Gebervertreterinnen und -vertreter sehen die Verantwortung der Koordination beim Partner und merken an, dass zwar Arbeitspläne von nachgelagerten Behörden (wie etwa dem Rechnungshof oder der Steuerbehörde) existieren, eine zentral entwickelte und sektorübergreifende Strategie der Regierung hingegen fehle. Dadurch wird es Gebern erschwert, ihre Maßnahmen vorausschauend an die Prioritäten der Partner anzupassen. Eine flexible Reaktion ist ihnen aus administrativen Gründen häufig nicht möglich. Während die Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank kurzfristige Beratungs- und Unterstützungsleistungen anbieten, die sie direkt mit ihren Auszahlungsindikatoren verknüpfen und flexibel anpassen können, sind bilaterale Geber, darunter auch Deutschland, weniger flexibel in der Anpassung, da deren Begleitende Maßnahmen in der Regel mittel- bis langfristig angelegt sind.

Die Koordination Begleitender Maßnahmen ist abhängig von der Qualität der jeweiligen Arbeitsgruppe. Als Beispiel relativ weitreichender Geberkoordination gilt die Arbeitsgruppe zum öffentlichen Finanzwesen. Dort findet ein regelmäßiger Austausch über aktuelle Entwicklungen statt, bei dem z.B. auch Berichte des IWF diskutiert

werden. Anstrengungen zur besseren Koordination erfolgen sowohl vonseiten der Geber als auch der Partner. Von Geberseite wurde unter Federführung der Europäischen Kommission eine Bestandsaufnahme Begleitender Maßnahmen im öffentlichen Finanzwesen durchgeführt. Auf Partnerseite leisten insbesondere die durch Begleitende Maßnahmen geförderten nachgelagerten Behörden einen Beitrag zu mehr Transparenz. Der Rechnungshof veröffentlicht eine Liste der einzelfinanzierten Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Anhang an seine jährlichen Arbeitspläne. Diese Sonderstellung des öffentlichen Finanzwesens in Mosambik wird auch in bestehenden Budgethilfeevaluierungen bestätigt.³⁸

Eine weitere Differenzierung lässt sich entlang des Typs der Begleitenden Maßnahmen ausmachen. Vertreterinnen und Vertreter mosambikanischer Behörden gaben an, Begleitende Maßnahmen in Form von Korbfinanzierungen zu bevorzugen. Trotz der Vorteile aus Partnersicht sowie den bestätigten Erfolgen vieler Korbfinanzierungen in Mosambik (Lawson et al., 2014) berichteten Vertreterinnen und Vertreter der Steuerbehörde, dass einige Geber außerhalb des harmonisierten Verfahrens der Korbfinanzierung direkte Begleitende Maßnahmen durchführen. Erhöhter Koordinationsbedarf besteht auch am mosambikanischen Rechnungshof, wo es in den vergangenen Jahren zu einer Ausweitung von Unterstützungsleistungen neuer Geber außerhalb der Strukturen der Korbfinanzierung gekommen ist. Der Rechnungshof hat keine eigene Strategie zur Koordination von Unterstützungsleistungen. Somit besteht laut Einschätzung einer Person aus der internationalen Beratung die Herausforderung für die Geber darin, diese Maßnahmen so gut es geht zu harmonisieren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass viele Gebervertreterinnen und -vertreter Kenntnisse über Schwachstellen im System aus dem Politikdialog dazu nutzen, um ihre jeweiligen Begleitenden Maßnahmen gezielter an den identifizierten Problembereichen anzusetzen (Mechanismus 3). Bei der Koordination Begleitender Maßnahmen bestehen nach wie vor große Herausforderungen. Der Politikdialog wird nicht

³⁸ Bereits in der frühen Phase der Budgethilfe in Mosambik haben Geber gut koordinierte technische Unterstützung beim Aufbau des öffentlichen Finanzwesens geleistet (Batley et al., 2006: 25). In ihrer Evaluierung der Budgethilfe in Mosambik beschreiben Lawson et al. (2014: 68), dass Begleitende Maßnahmen vor allem im öffentlichen Finanzwesen, etwa durch die Stärkung des Rechnungshofs und der Steuerbehörde, erfolgreich zu den Zielen der Budgethilfe beigetragen haben.

systematisch genutzt, um die Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen zu koordinieren (Mechanismus 4). Das Ausmaß der Koordination Begleitender Maßnahmen hängt stark von ihrer Vergabeform ab. Alleinstehende Beratungs- und Unterstützungsangebote einzelner Geber sind hier von den

stärker integrierten gemeinschaftsfinanzierten Ansätzen zu unterscheiden. Beide Mechanismen sind abhängig von der Qualität des technischen Politikdialogs und wurden zumeist im Bereich des öffentlichen Finanzwesens ausgemacht.

4.2.3 Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen

Wirkungsrichtung	Hypothese	Mechanismus	Evidenz
Politikdialog > BM	Hypothese 3: Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe erhöht die Effektivität Begleitender Maßnahmen.	Mechanismus 5: Der an PAF-Indikatoren geknüpfte finanzielle Beitrag der Budgethilfe bietet Regierungsinstitutionen einen Anreiz, Begleitende Maßnahmen anzufragen und zu nutzen.	gemischt

Aus bisherigen Budgethilfeevaluierungen lassen sich für den in Hypothese 3 formulierten Zusammenhang wichtige Erkenntnisse ziehen. Zum einen gilt die Erkenntnis als gesichert, dass sich gegen den expliziten Willen der beteiligten Partner auch durch finanzielle Anreize kaum systemische Veränderungen im Partnerland herbeiführen lassen. Zum anderen sind in Bereichen, in denen Geber und Partner die gleichen Ziele verfolgen, durchaus positive Effekte der Budgethilfe zu beobachten (Caputo et al., 2011a; Lawson, 2015; Tavakoli und Smith, 2013).

Die interviewten Gebervertreterinnen und -vertreter bestätigten eine insgesamt positive Wirkung des finanziellen Elements der Budgethilfe auf die Bereitschaft der Regierung, Reformen durchzuführen. Die Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner sieht ein größeres Interesse von Verantwortlichen in Partnerinstitutionen, Reformen umzusetzen und abzuschließen, wenn Budgethilfe gewährt wird. Auch wurde betont, dass über den finanziellen Anreiz der Budgethilfe die Reformgeschwindigkeit erhöht werden kann.

Die Mehrheit der Interviewten betonte, dass die Effektivität Begleitender Maßnahmen über die Verbindung zum finanziellen Beitrag der Budgethilfe gesteigert werden kann. Es wurde geäußert, dass Begleitende Maßnahmen im Budgethilfekontext eine politische Dimension und dadurch Rückendeckung auf höherer politischer Ebene des Partnerlandes erhalten. Ein Beispiel ist die Beratungsarbeit am Rechnungshof. Laut Einschätzung einer langjährig in der Beratung tätigen Person hat

sich die Wirksamkeit dieser Maßnahme nach der Verankerung eines PAF-Indikators zur Ausweitung der Prüftätigkeit und der zunehmenden Diskussion von Fragen des Rechnungshofs im Rahmen des Politikdialogs erhöht. Zugleich können sich die Einstiegskriterien der Budgethilfe positiv auf die Wirksamkeit Begleitender Maßnahmen auswirken: Ein Mehrwert besteht darin, dass die in den Kontext der Budgethilfe eingebetteten Begleitenden Maßnahmen geringeren politischen Risiken ausgesetzt sind, da diese über die Basiskonditionalität der Budgethilfe in den Underlying Principles abgesichert sind.

Mechanismus 5 bezieht sich auf den finanziellen Beitrag der Budgethilfe, der an die Erreichung bestimmter PAF-Indikatoren geknüpft wird. Um einen ergebnisorientierten Leistungsanreiz in ihrem Budgethilfeprogramm zu verankern, machen Budgethilfegeber seit einigen Jahren vermehrt Gebrauch von variablen Tranchen. Dabei wird die Auszahlung eines Teils der zugesagten Budgethilfegelder an die Erfüllung einer Auswahl von Indikatoren im PAF gebunden, sogenannter Auszahlungsindikatoren oder Trigger. Obwohl Deutschland die Anwendung von variablen Tranchen ursprünglich nur für Ausnahmefälle vorgesehen hatte, wurden in einigen Empfängerländern variable Tranchen eingeführt (Faust, 2012a: 12f). Bisherige Evaluierungen der Budgethilfe lassen jedoch an der Wirksamkeit von variablen Tranchen zweifeln. Der erhoffte Anzeizeffekt, etwa auf die Reformgeschwindigkeit, ist nicht eingetreten, stattdessen wurden negative Effekte auf die Vorhersehbarkeit der Budgethilfegelder ausgemacht (ICAI, 2012; Lawson et al.,

2013: 13; Lawson, 2015: 79; Lawson et al., 2014: 72; Rønsholt, 2014: 22).³⁹

Gebervertreterinnen und -vertreter messen den PAF-Indikatoren eine hohe Bedeutung bei. So erachteten in der Online-Befragung 55 Prozent eine koordinierte Reaktion der Geber bei Nichteinhaltung der PAF-Indikatoren als „sehr wichtig“, weitere 30 Prozent als „wichtig“, um das Engagement und die Eigenverantwortung der Regierung im Hinblick auf die Umsetzung Begleitender Maßnahmen zu stärken. Auch in den qualitativen Interviews wird bestätigt, dass die Effektivität Begleitender Maßnahmen vor allem dann steigen kann, wenn diese über gut ausdefinierte Indikatoren an finanzielle Mittel der Budgethilfe gebunden sind:

„I think we definitely need financial aid that is linked to good indicators for Technical Assistance to be more effective.“

Beispiele für das Funktionieren des hypothetisierten Mechanismus wurden vor allem im Bereich des öffentlichen Finanzwesens beschrieben. Gebervertreterinnen und -vertreter aus Tansania und Mosambik wiesen auf den PFM-Fokus im Politikdialog hin und berichteten, dass Begleitende Maßnahmen über die Indikatoren im PAF eine Aufwertung erfahren haben. Der starke Anstieg des Geberengagements in Form Begleitender Maßnahmen am mosambikanischen Rechnungshof sei auf dessen zentrale Bedeutung für die Budgethilfe zurückzuführen. Gebervertreterinnen und -vertreter sowie Expertinnen und Experten berichteten, dass der PAF-Indikator zur Ausweitung der Prüfungen durch den Rechnungshof einen starken Anreiz zur Ausweitung seiner Aktivitäten darstellt.⁴⁰ Auch in Ghana, wo bereits seit Beginn des Budgethilfeprogramms eine variable Tranche verankert ist, wird der Fokus auf das öffentliche Finanzwesen mit dessen zentraler Bedeutung für die Budgethilfe begründet. Von Beginn des Budgethilfeprogramms an wurden stets mindestens zwei Auszahlungsindikatoren der variablen Tranche aus dem Bereich PFM im PAF verwendet.

Bei der Frage, ob von der Budgethilfe eine Anreizwirkung ausgeht und welche Bedeutung den PAF-Indikatoren zukommt, gehen die Einschätzungen aus Partnerperspektive auseinander. Einerseits berichteten die Partnervertreterinnen und -vertreter der mosambikanischen Steuerbehörde von einer solchen Anreizwirkung. Dort wird im Rahmen einer Korbfinanzierung die Umsetzung des Aktionsplans der Behörde unterstützt. Die Verbindung zur Budgethilfe ist über einen Indikator im PAF gegeben, der die Erhöhung der Steuerquote um jährlich 0,5 Prozent vorsieht. Die Vertreterinnen und Vertreter der Steuerbehörde berichteten von einer engen Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium, welches kontinuierlich Fortschritte in diesem Bereich einfordert, um das im PAF gesetzte Ziel zu erreichen. Für die Steuerbehörde ergibt sich dadurch ein starker Anreiz zur Steigerung der Eigeneinnahmen und der Erfüllung des PAF-Indikators. Andererseits bezeichneten Vertreterinnen und Vertreter des Planungs- und Entwicklungsministeriums aus Mosambik die Wechselwirkung zwischen dem finanziellen Beitrag der Budgethilfe und Begleitenden Maßnahmen nur ungern als „Anreiz“. Diese Formulierung suggeriere, dass die Regierung ohne Budgethilfe nicht gewillt sei, die Kapazitäten der eigenen Institutionen auszubauen. Vielmehr sehen sie in der Kombination von Budgethilfeelementen eine Chance, Schwachstellen im System gemeinsam aufzudecken und dann im Rahmen Begleitender Maßnahmen zu beheben. In einer Studie zur Effektivität variabler Tranchen weist Orłowski darauf hin, dass sich aus Sicht des Finanzministeriums keine besondere Aufmerksamkeit auf die auszahlungsrelevanten Indikatoren im PAF ergibt (vgl. Orłowski 2013, zitiert in Lawson et al. (2014: 82).

Die Ausweitung Begleitender Maßnahmen im Rahmen der Budgethilfe ist insgesamt weniger auf eine gestiegene Nachfrage vonseiten der Partnerinstitutionen als auf die Anforderungen der Geber zurückzuführen. Vertreterinnen und Vertreter der Partnerseite wiesen auf Eigeninteressen zur Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens hin. Diese

³⁹ Der Hauptgrund für die ausbleibende Anreizwirkung der variablen Tranche wird in der unzureichenden Abstimmung der Vorgehensweise einzelner Geber gesehen. Die Einführung der variablen Tranche in Sambia und Mosambik von deutscher Seite beispielsweise erfolgte ohne Abstimmung mit der Gebergruppe (Faust, 2012a: 12). Auch in anderen Ländern ist es nicht gelungen, durch die Verankerung der variablen Tranche ein kohärentes, auf wenige Trigger fokussiertes Anreizsystem für die Partnerregierung zu etablieren (vgl. für Sambia de Kemp et al. (2011: 22), für Mosambik Lawson et al. (2014: 70ff)). Der Nutzen der variablen Tranchen liegt eher aufseiten der Geber, da sie als innenpolitisches Signal eingesetzt werden können und es dem Geber ermöglichen, flexibel auf Governanceprobleme im Partnerland zu reagieren.

⁴⁰ Der mosambikanische Rechnungshof hat in den letzten Jahren seine Prüftätigkeit stark ausgeweitet. 2004 gab es lediglich 29 Audits, über die Jahre steigerte der Rechnungshof seine Aktivität kontinuierlich auf zuletzt 450 neue Audits in 2012. Zudem hat sich sowohl die Qualität der Prüfberichte verbessert als auch eine Ausweitung der Prüftätigkeit auf die Distriktebene stattgefunden (Lawson et al., 2014: 117f).

könnten von den Budgethilfegebern unterstützt werden, beispielsweise durch Korbfinanzierungen zur Unterstützung des PFM Reformprogramms in Tansania oder am Rechnungshof in Mosambik. Gesprächspartnerinnen und -partner der Geber- als auch der Partnerseite berichteten jedoch, dass ein großer Anteil Begleitender Maßnahmen angebotsorientiert vergeben wird und dass die geberseitig vorgeschlagenen Begleitenden Maßnahmen nur selten abgelehnt werden. Begleitende Maßnahmen würden eher als Anforderungen der Geber wahrgenommen, die dann akzeptiert werden, um die Kontinuität der Budgethilfe sicherzustellen:⁴¹

„Accompanying measures get the political blessing because of budget support. Ministry of Finance is seen as main beneficiary, and therefore the Prime Minister backs their request for better systems with the aim of improving macroeconomic management. As a result, only the PFM reform is progressing.“

Die Beurteilung der Anreizwirkung des finanziellen Beitrags für die Nachfrage nach und Nutzung von Begleitenden Maßnahmen unterscheidet sich zwischen der KfW und der GIZ. Aus Sicht der KfW, die sowohl für die Vergabe der Budgethilfe als auch für Begleitende Maßnahmen der ersten Schicht verantwortlich ist, besteht diese Anreizwirkung. Es wurde mehrfach betont, dass der in den Empfängerländern etablierte Dialog zu Fragen des öffentlichen Finanzmanagements und die Aktivitäten im Rahmen Begleitender Maßnahmen ohne die finanziellen Beiträge der Budgethilfe nie entstanden seien. Beim derzeitigen Trend rückläufiger Beteiligung Deutschlands an den Budgethilfevorhaben sehen manche Programmmanagerinnen und -manager das Risiko, dass die Rolle Deutschlands im Politikdialog und damit die Möglichkeit, auf Reformprozesse einzuwirken, verspielt wird. Die Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der GIZ ergeben ein geteiltes Bild. Sowohl Landesdirektorinnen und -direktoren als

auch Auftragsverantwortliche in unterschiedlichen Ländern betonten generell die Eigenständigkeit ihrer Vorhaben. Auch wenn diese von der Einbettung in den Kontext der Budgethilfe profitieren mögen, erwarteten die Gesprächspartnerinnen und -partner keine negativen Folgen für die Vorhaben nach Auslaufen der deutschen Budgethilfe. Allerdings wird unterschieden zwischen kleineren Beratungsprojekten, für welche keine Hebelwirkung der Budgethilfe festgestellt wurde, und größeren Vorhaben im Bereich der GFG und der Dezentralisierung, die laut Einschätzung der Auftragsverantwortlichen stärker von der Existenz der Budgethilfe profitieren. Der durch die Budgethilfe entstehende „Druck im Kessel“ wird als förderlich für den Fortschritt von GFG-Vorhaben und die Budgethilfe als „Türöffner“ für Beratungsarbeit zur Dezentralisierung des Rechnungshofs bezeichnet.

Zusammenfassend deuten die aus den Interviews gewonnenen Einschätzungen darauf hin, dass der in Hypothese 3 beschriebene Zusammenhang zwischen den finanziellen Elementen der Budgethilfe und der Effektivität Begleitender Maßnahmen grundsätzlich besteht. Der von der variablen Tranche ausgehende finanzielle Anreiz hingegen ist nicht ausschlaggebend. In den Kontext der Budgethilfe eingebettete Maßnahmen erhalten mehr politischen Rückhalt und sind über die Einhaltung der Underlying Principles Risiken gegenüber abgesichert. Eine Anreizwirkung erfolgt nicht speziell über die an PAF-Indikatoren gebundene variable Tranche, sondern über den finanziellen Hebel der Budgethilfe insgesamt. Trotz dieses finanziellen Anreizes besteht eine partnerseitige Nachfrage hauptsächlich für Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements. In anderen Bereichen erfolgen die meisten Begleitenden Maßnahmen angebotsorientiert auf Initiative der Geber.

⁴¹ In ihrer Evaluierung der Budgethilfe in Sambia zeigen de Kemp et al. (2011), dass die Begleitenden Maßnahmen oft als Voraussetzung zum Erhalt der Budgethilfe angesehen werden und dass ein Großteil dieser Maßnahmen auf Initiative der Geber hin durchgeführt wurde. Wegen mangelnder Eigenverantwortung der Regierung wurden diese Maßnahmen als wenig effektiv eingeschätzt (de Kemp et al., 2011: 96).

4.2.4 Begleitende Maßnahmen in den Bereichen öffentliches Finanzwesen und demokratische Kontrolle

Wirkungsrichtung	Hypothese	Mechanismus	Evidenz
BM < > BM	Hypothese 4: Begleitende Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Finanzwesens und Begleitende Maßnahmen im Bereich der demokratischen Kontrolle verstärken sich gegenseitig.	Mechanismus 6: Transparente Institutionen des öffentlichen Finanzwesens generieren und veröffentlichen Budgetinformationen.	stark
		Mechanismus 7: Zivilgesellschaft, Parlament und Medien nutzen die veröffentlichten Budgetinformationen und fordern verstärkt Rechenschaft von der Regierung.	moderat

Hypothese 4 bezieht sich auf das Budgethilfe-Ziel, die demokratische Rechenschaftslegung in den Empfängerländern zu stärken. Hierzu können Begleitende Maßnahmen sowohl an der Angebotsseite demokratischer Rechenschaftslegung (Institutionen des öffentlichen Finanzwesens) als auch an der Nachfrageseite (demokratische Kontrolle durch Zivilgesellschaft, Parlament und Medien) ansetzen.

Bisherige Evaluierungen haben gezeigt, dass durch Budgethilfe vor allem die Angebotsseite der demokratischen Rechenschaftslegung gestärkt wurde. Diese Verbesserungen wurden einerseits auf den Fokus auf die landeseigenen Systeme im Partnerland zurückgeführt. Andererseits wurden durch Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Rahmen Begleitender Maßnahmen die Kapazitäten der lokalen Systeme direkt gestärkt. In einigen Partnerländern wurde seit Einführung der Budgethilfe die Budgettransparenz erhöht – eine Verbesserung, die in einigen Fällen der Budgethilfe zugeschrieben wird. Die Effekte auf der Nachfrageseite der demokratischen Rechenschaftslegung wurden allerdings in den Evaluierungen nicht ausreichend erfasst (Faust et al., 2012; de Kemp et al., 2011; Schmitt und Beach, 2014; Tavakoli und Smith, 2013).⁴²

Im Bezug auf Mechanismus 6 haben sich nach Aussagen der Gebervertreterinnen und -vertreter Begleitende Maßnahmen auf der Angebotsseite der Rechenschaftslegung positiv auf die Bereitstellung von Budgetinformationen ausgewirkt. Die Online-Befragung zeigte, dass Begleitenden Maßnahmen eine

Wirkung vor allem auf die Qualität der Budgetinformationen (76 Prozent Zustimmung) sowie einen besseren Zugang zu Budgetinformationen zugesprochen werden (66 Prozent Zustimmung) (siehe Abbildung 15).

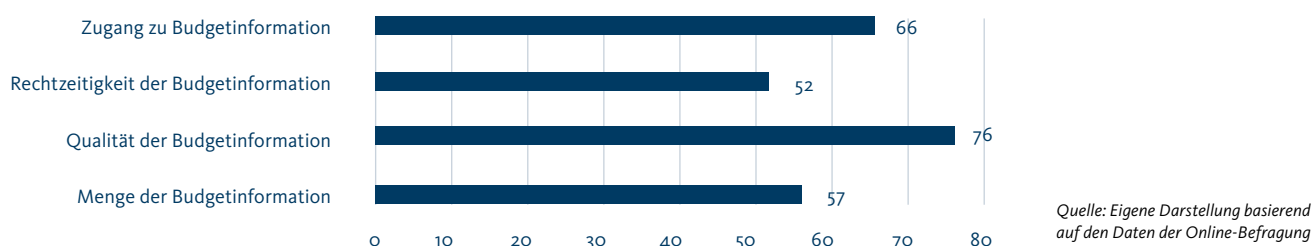
Übereinstimmend mit den Einschätzungen aus der Online-Befragung berichteten Interviewpartnerinnen und -partner aus Tansania und Mosambik, sowohl von Geber- als auch Partnerseite, dass sich die Qualität und Verfügbarkeit von Budgetinformation nach der Einführung der Budgethilfe verbessert habe, wenn auch der Informationsgehalt vieler Haushaltsdokumente hinter den Erwartungen zurückbleibt. Ein Beispiel für die Bedeutung der Budgethilfegeber ist deren Einfluss auf die Reformen im öffentlichen Finanzwesen in Mosambik. Konkret wurde die Einführung des integrierten Finanzmanagementsinformationssystems genannt, die von mehreren Gebern mit umfangreichen Begleitenden Maßnahmen unterstützt wurde.⁴³ Ein wichtiger Beitrag zur Steigerung der Budgettransparenz in beiden Ländern geht von der Stärkung der Rechnungshöfe aus, die im Zuge Begleitender Maßnahmen der Budgethilfe besonders gefördert wurden. Die Institutionen waren in beiden Ländern Adressaten Begleitender Maßnahmen, sowohl in Form von Korbfinanzierungen als auch von Projekten einzelner Geber. Durch die stärkere finanzielle und technische Unterstützung der Geber konnte die Prüftätigkeit des mosambikanischen Tribunal Administrativo stark ausgeweitet werden. In Tansania haben sich Umfang, Qualität und Zeitplanung

⁴² Der Evaluierungslücke hinsichtlich der Effekte der Budgethilfe auf die Nachfrageseite der demokratischen Rechenschaftslegung steht der steigende Governanceanspruch einiger Geber entgegen. In den aktuellen Budgethilfe-Leitlinien der Europäischen Kommission ist dieser folgendermaßen formuliert: „Budget transparency is a necessary, but not sufficient condition for the oversight and scrutiny of the budget. The systematic integration of programmes to support national legislative and oversight bodies as well as internal control structures is key in this regard in order to address capacity weaknesses.“ (EC, 2012: 39)

⁴³ Mit dem Ziel des Aufbaus eines integrierten Finanzmanagementsystems (Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE) unterstützen mehrere Geber die Regierung über Begleitende Maßnahmen. Die SISTAFE-Reform wird bis heute im Rahmen einer eigenen Korbfinanzierung unterstützt, zu der Norwegen, Dänemark und Italien beitragen. Zudem leistet die EU finanzielle Unterstützung und stellt weitere Mittel für Kurzzeitberater bereit (EU, 2014).

Abbildung 15: Begleitende Maßnahmen und Bereitstellung von Budgetinformationen

In welcher Weise verbessern Begleitende Maßnahmen die Bereitstellung von Budgetinformationen durch PFM-Institutionen? (in Prozent der Befragten)



der Prüfberichte des Rechnungshofs von 2006 bis 2010 stark verbessert.⁴⁴

Die Befunde aus der Online-Befragung und den Interviews aus Mosambik und Tansania decken sich weitgehend mit den Ergebnissen bisheriger Budgethilfeevaluierungen. In mehreren Syntheseberichten wird die Budgettransparenz als ein Bereich beschrieben, der durch Budgethilfe verbessert werden konnte (Caputo et al., 2011a: 6; Lister, 2006: 5; Rønsholt, 2014: 11). Ausgehend von neuen Akzenten im Politikdialog wird z.B. ein positiver Beitrag der Budgethilfe auf die Transparenz des Staatshaushalts in Tansania attestiert (Lawson et al., 2013: 32). Abweichend vom Gesamtbild ist es in Sambia zwar gelungen, durch Begleitende Maßnahmen den Rechnungshof zu stärken, die Budgettransparenz sowie die Einbindung von Parlament und Zivilgesellschaft in den Haushaltsprozess konnte insgesamt jedoch nicht verbessert werden (de Kemp et al., 2011: 117). Loquai und Fanetti (2011: 53) bestätigen in ihrer Studie zu Ansätzen der Stärkung der nationalen Rechenschaftslegung, dass im Rahmen des Politikdialogs der Budgethilfe wichtige Impulse zur Verbesserung der Budgettransparenz gesetzt wurden.

Neben der Stärkung der Angebotsseite setzen Begleitende Maßnahmen auch bei der Nachfrageseite an. Mechanismus 7 postuliert, dass Zivilgesellschaft, Parlament und Medien die veröffentlichten Budgetinformationen nutzen und verstärkt Rechenschaft von der Regierung fordern. Gebervertreterinnen

und -vertreter gaben in der Online-Befragung an, dass Begleitende Maßnahmen die Kapazitäten auf der Nachfrageseite vor allem bezüglich des Wissens über den Zugang zu Budgetinformationen gestärkt haben. Allerdings geht nur knapp ein Drittel der Befragten davon aus, dass die Akteure auf der Nachfrageseite als Folge Begleitender Maßnahmen über die ohnehin verfügbaren Informationen hinaus eine bessere Bereitstellung von Budgetinformationen gegenüber Regierungsinstitutionen einfordern (siehe Abbildung 16).

Viele Interviewte bestätigten die Befunde der Online-Befragung. Die Kapazitäten von Zivilgesellschaft, Parlament und Medien, Budgetinformationen zu nutzen, sind gestiegen, allerdings weniger stark als das Angebot. Für eine adäquate Auswertung der umfangreichen Budgetdaten und Rechnungshofberichte sowie eine Teilnahme am Diskurs bedarf es umfassender technischer Fähigkeiten, die erst nach und nach aufgebaut werden. Bisherige Evaluierungen und Studien weisen auf eine meist ungünstige Ausgangslage hin: In den untersuchten Niedrigeinkommensländern sind Akteure der Nachfrageseite der demokratischen Rechenschaftslegung oft nur in geringer Anzahl vorhanden und verfügen nicht über die nötigen Kapazitäten, um ihre Kontrollfunktion voll auszufüllen (Loquai und Fanetti, 2011; Rønsholt, 2014).

In Mosambik und Tansania hat sich die Kommentierung des Haushaltsprozesses durch die Medien verbessert, die Berichterstattung hängt jedoch stark von der Fachkenntnis der

⁴⁴ Für den Zeitraum 2006–2010 zeigt der entsprechende Indikator (PI-26) des Public Expenditure and Financial Accountability Assessments deutliche Verbesserungen (von D+ auf B+) in Umfang, Qualität und Zeitplanung der Rechnungshofberichte (Lawson et al., 2013: 71). Auch der Rechnungshof im Mosambik hat in den letzten Jahren seine Prüftätigkeit von 29 (2004) auf 450 Audits (2012) stark ausgeweitet (Lawson et al., 2014: 117f).

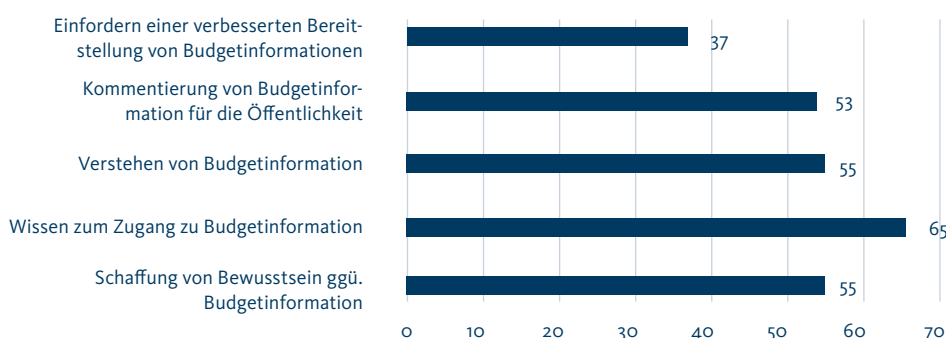
Journalistinnen und Journalisten sowie von der Qualität der verfügbaren Informationen ab. In Tansania ist die Nachfrage der Medien nach Berichten des Rechnungshofs gestiegen, und diese werden auch zur Berichterstattung genutzt. Unterstützt vom Tanzania Media Fund, der im Rahmen einer von mehreren Gebern durchgeführten Begleitenden Maßnahme finanziert wird, konnten in den letzten Jahren die Kompetenzen der Journalistinnen und Journalisten zur Berichterstattung über die parlamentarische Haushaltsdebatte und zur Kontrolle öffentlicher Ausgaben ausgeweitet werden. Zudem sind Unregelmäßigkeiten in der öffentlichen Finanzverwaltung häufiger von Journalistinnen und Journalisten an den Rechnungsausschuss weitergeleitet worden. In Mosambik berichteten die Geschäftsführungen zweier Medienunternehmen, dass die steigende Zahl an Budgetinformationen und die Rechnungshofberichte in der journalistischen Arbeit genutzt werden. Wegen der hohen technischen Anforderungen arbeiten die Redaktionen mit externen Expertinnen und

Experten sowie mit Wissensträgerinnen und -trägern aus der Zivilgesellschaft zusammen. Im Rahmen einer Begleitenden Maßnahme finanzierte die KfW Journalistentrainings, in denen die Kompetenzen für Haushaltsfragen (durch Budgetexperten einer lokalen Beratungsfirma) sowie für eine professionellen Berichterstattung (durch die Deutsche Welle) geschult wurden.

In Mosambik existiert eine geringe Anzahl an zivilgesellschaftlichen Akteuren, die über zunehmende Expertise im öffentlichen Finanzmanagement verfügt. Sie setzen sich kritisch und intensiv mit Haushaltsfragen auseinander und fordern aktiv Information von der Regierung. Allerdings berichteten diese von der sich nur langsam verbessernden Transparenz der Haushalte vor allem bezüglich der in Rohstoffgeschäfte eingebunden Staatskonzerne. Interviewte aus Tansania bemängelten, dass die bereitgestellten Haushaltsdaten noch nicht ausreichend genutzt und weiterverarbeitet werden, weil Wissensträgerinnen und -träger als Intermediäre fehlen. Eine

Abbildung 16: Begleitende Maßnahmen und Nutzung von Budgetinformationen durch Zivilgesellschaft, Parlament und Medien

In welcher Weise erhöhen Begleitende Maßnahmen die Kapazität von Zivilgesellschaft, Parlament und Medien, die bereitgestellten Budgetinformationen zu absorbieren und zu nutzen? (in Prozent der Befragten)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten der Online-Befragung

inhaltlich qualifizierte Auseinandersetzung durch die Zivilgesellschaft findet erst in Ansätzen statt. In Tansania kommt dem Policy Forum eine zentrale Rolle zu, einem Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen, welches verschiedene Arbeitsgruppen zum öffentlichen Haushalt etabliert und einen

Bürgerhaushalt initiiert hat. Die Arbeit des Forums konnte durch die steigende Unterstützung vonseiten der Budgethilfsgeber in den vergangenen acht Jahren stark ausgeweitet werden (Lawson et al., 2013: 70).

Im Bereich der parlamentarischen Kontrolle wurde sowohl in Mosambik als auch in Tansania die Nachfrageseite der demokratischen Rechenschaftslegung durch Begleitende Maßnahmen adressiert. In Tansania wurden im Rahmen einer aus dem PFM-Reformprogramm finanzierten Begleitenden Maßnahme in Kooperation mit dem Rechnungshof Fortbildungen für Parlamentsmitglieder durchgeführt. Dadurch konnten nach Aussage einer Partnervertreterin bzw. eines Partnervertreters deren Kapazitäten zur Ausübung demokratischer Kontrolle gegenüber der Regierung gestärkt werden. In Mosambik wurden ebenfalls Trainings zur Budgetanalyse mit Parlamentsmitgliedern durchgeführt, die von diesen als sehr wichtig eingeschätzt werden. Der Bedarf nach Qualifizierungsmaßnahmen im Parlament wird sowohl von der Regierungspartei als auch von der Opposition als hoch eingestuft. Allerdings ziehen sie wegen der hohen Fluktuation von Abgeordneten eine institutionalisierte Lösung (Fortbildungseinheit oder -institut) punktuell stattfindenden Trainings für Parlamentsmitglieder vor. Von Geberseite wurde vereinzelt angemerkt, dass die direkte Unterstützung von Parlamentsmitgliedern flankierend zur Budgethilfe nicht immer einfach sei, weil dies von Seite der Regierung als illoyal gewertet werden könne.

Die Kombination Begleitender Maßnahmen auf beiden Seiten der demokratischen Rechenschaftslegung wurde sowohl von Partner- als auch von Geberseite als Mehrwert gesehen. Auf konzeptioneller Ebene besteht Einigkeit darüber, dass es sinnvoll ist, sowohl die Transparenz des öffentlichen Finanzwesens voranzutreiben, als auch die Kapazitäten der Nutzerinnen und Nutzer von Informationen auf der Nachfrageseite demokratischer Rechenschaftslegung zu stärken. Aus praktischer Erfahrung berichteten einige Interviewte von Synergien in der Umsetzung. In mehreren Ländern wird die parallele Unterstützung des Rechnungshofs und der Arbeit in parlamentarischen Ausschüssen als positives Beispiel beschrieben. Eine enge Verzahnung von Bereitstellung und Nutzung der Prüfberichte, der institutionelle Aufbau auf beiden Seiten sowie die gezielte Schulung von Ausschussmitgliedern sind entscheidende Elemente zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollfunktion.

Gesprächspartnerinnen und -partner sowohl auf Geberseite als auch aus den Partnerländern sagten aus, dass es in Zeiten rückläufiger Budgethilfe wichtig sei, die demokratischen

Kontrollmechanismen im Partnerland zu stärken. In Tansania und Mosambik, die immer weniger Budgethilfe erhalten und gleichzeitig ihre Eigeneinnahmen ausbauen, sei ein funktionierendes Gegengewicht zur Exekutive entscheidend, um den effektiven und effizienten Einsatz von Haushaltsmitteln auch in Zukunft sicherzustellen. Angesichts der Komplexität der bereitgestellten Budgetinformationen besteht auf Nachfrageseite ein anhaltend hoher Bedarf für weitere Begleitende Maßnahmen. In der Summe hat sich zwar die Informationslage verbessert, nach wie vor bestehen jedoch enorme Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen in adäquater Form. Vor allem in sensiblen Bereichen werden wichtige Informationen (wie etwa die Einnahmen aus Rohstoffgeschäften) vonseiten der Regierung nicht offen gelegt.

Zusammenfassend werden Synergien zwischen Begleitenden Maßnahmen in den Bereichen öffentliches Finanzwesen und demokratische Kontrolle (Hypothese 4) von Geberseite bestätigt. Es zeigt sich, dass Begleitende Maßnahmen auf Angebotsseite dazu beitragen, die Budgettransparenz zu erhöhen und dass in manchen Fällen die Kapazitäten auf der Nachfrageseite gesteigert wurden. Die Komplexität der zu bearbeitenden Themen nimmt weiter zu, deshalb ist die von Zivilgesellschaft, Parlament und Medien geäußerte Nachfrage nach Begleitenden Maßnahmen hoch. Insbesondere in Zeiten von rückläufiger Budgethilfe und abnehmendem Einfluss der Geber ist es wichtig, die Kontrollfunktion lokaler Akteure zu stärken.

4.3 Erfolgsfaktoren

Unter welchen Umständen können Begleitende Maßnahmen besonders effektiv zu den Zielen der Budgethilfe beitragen? Während die beschriebenen Mechanismen in allen Empfängerländern von Budgethilfe und Begleitenden Maßnahmen wirken können, hängt ihre Effektivität vom jeweiligen Kontext ab (vgl. Westhorp 2014): den politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen im Partnerland, dem Zusammenspiel der verschiedenen Elemente von Budgethilfe, dem Grad der Koordination zwischen Gebern und Partnern sowie der Harmonisierung von Interventionen. In dieser Hinsicht werden Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen von ähnlichen

Kontextfaktoren bestimmt, auf die Geber teilweise nur einen begrenzten Einfluss haben. Diese werden in Kapitel 4.3.1 dargestellt.

Hoher Gestaltungsspielraum besteht bei der Planung, Koordination und Durchführung Begleitender Maßnahmen. Dazu wurden die Erfahrungen mit unterschiedlichen Vergabeformen, Typen und Ansatzpunkten Begleitender Maßnahmen ausgewertet (Kapitel 4.3.2). Wichtige Kontextvariablen, die sich von Land zu Land unterscheiden, sowie Gestaltungsspielräume in der Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen werden im Folgenden als Erfolgsfaktoren bezeichnet. Dabei ist zu beachten, dass mehrere der dargestellten Erfolgsfaktoren für Projekte und Programme der technischen und finanziellen Zusammenarbeit generell gelten, im Budgethilfekontext jedoch eine besondere Bedeutung gewinnen.

4.3.1 Erfolgsfaktoren im Budgethilfekontext

In der Interventionslogik Begleitender Maßnahmen wurden die bestehenden Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Elementen der Budgethilfe ausgeführt (Abbildung 6 und Kapitel 4.2). Konditionalitäten, Politikdialog und Begleitende Maßnahmen können dazu beitragen, die Entwicklungsorientierung im Partnerland zu stärken und die Effektivität des finanziellen Beitrags zu erhöhen. Im Idealfall leisten die verschiedenen Elemente des Budgethilfepakets einen gemeinsamen Beitrag zu den Zielen der Budgethilfe, Defizite einzelner Elemente können aber auch die Effektivität des Gesamtpakets schwächen. Um die Potenziale des Budgethilfepakets möglichst gut auszuschöpfen, kommt der Koordination zwischen Budgethilfegebern und der Partnerseite große Bedeutung zu. Wenn Begleitende Maßnahmen sich an Partnerprioritäten orientieren, erhöht dies deren Erfolgchancen weiter. Der für die Teilnehmenden der Online-Befragung wichtigste Erfolgsfaktor für die Nutzung und Effektivität Begleitender Maßnahmen bezieht sich auf die Eigenverantwortlichkeit (Ownership) der Partnerregierung bei der Planung und Umsetzung entwicklungsrelevanter Reformen und das Engagement (Commitment) der beteiligten Institutionen.

Erfolgsfaktor Eigenverantwortung und Engagement der Partner

Die Teilnehmenden der Online-Befragung schätzten die Eigenverantwortung und das Engagement der Partnerregierungen für Begleitende Maßnahmen insgesamt positiv ein, vor allem für solche zur Modernisierung des öffentlichen Finanzwesens, hier insbesondere im Bereich Einnahmensteigerung. Das Regierungsinteresse an Begleitenden Maßnahmen zur Stärkung parlamentarischer Kontrolle, Medien und Zivilgesellschaft wird niedriger eingestuft. In einigen Interviews wurde angedeutet, dass Regierungen Unterstützung für die Nachfrageseite demokratischer Rechenschaftslegung nicht anfordern, weil sie darüber wenig Kontrolle ausüben können und befürchten, oppositionelle Gruppen zu stärken.

Eigenverantwortung und Engagement der Partnerseite sind hoch, wenn Begleitende Maßnahmen die Exekutive im öffentlichen Finanzwesen stärken. Die Interviews v.a. mit der Partnerseite und bisherige Evaluierungen belegen, dass der Regierung die Verantwortung zukommt, gesetzliche Rahmenbedingungen für ein transparentes öffentliches Finanzwesen zu schaffen. Die Institutionen selbst zeigen ihr Engagement durch gute Führung und ein professionelles Management. Im Rechnungshof in Tansania und dem Ministerium für Finanzen und Planung in Ghana (Walters, 2005: 3f) konnten engagierte Führungskräfte den Institutionsaufbau dadurch vorantreiben, dass der jeweils amtierende Präsident ihnen den Rücken stärkte. Da nicht alle Ministerien und Institutionen im Empfängerland gleichermaßen engagiert sind, ist es für die Geberseite wichtig, Reformkräfte zu identifizieren und zu stärken.

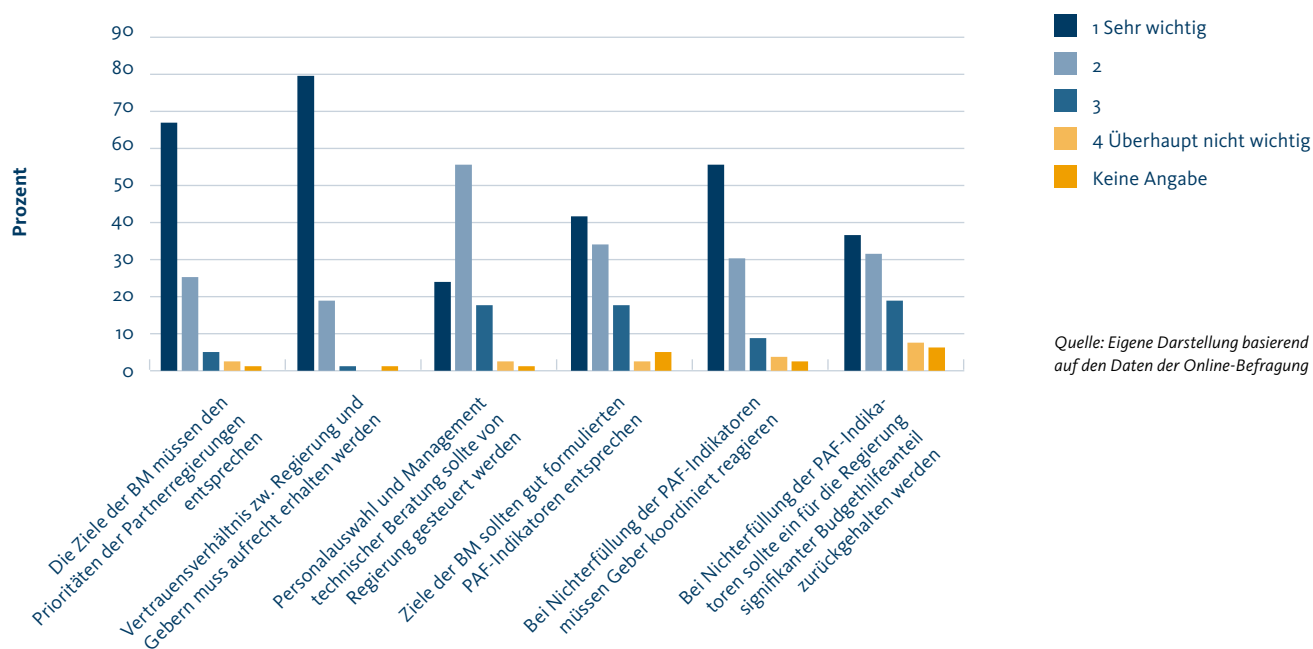
Die Gebervertreterinnen und -vertreter tragen nach eigener Aussage durch die Ausrichtung Begleitender Maßnahmen an den Partnerprioritäten sowie die Schaffung und den Erhalt eines Vertrauensverhältnisses mit den Partnervertreterinnen und -vertretern zu Eigenverantwortung und Engagement der Partnerinstitution bei. Eine Verknüpfung Begleitender Maßnahmen mit den PAF-Indikatoren und geberkoordinierte Sanktionen im Fall des Verfehlens der darin festgelegten Zielgrößen sehen sie als weniger wichtig an (Abbildung 17).

Erfolgsfaktor Orientierung an Partnerprioritäten

Die Ausrichtung Begleitender Maßnahmen an Partnerprioritäten (Alignment) ist eine zentrale Forderung der Pariser Erklärung (OECD, 2005). Die Online-Befragung bestätigt das Alignment als wichtigen Erfolgsfaktor im Zusammenhang mit der Eigenverantwortung und dem Engagement der Partner. Begleitende Maßnahmen werden dort am intensivsten genutzt, wo die Partnerseite sie konkret nachfragt. Im öffentlichen

Finanzwesen funktioniert dies gut, weil das auf Partnerseite für die Koordination von Budgethilfe und Begleitenden Maßnahmen verantwortliche Finanzministerium über Kompetenzen und ein Mandat für das Management der öffentlichen Finanzen verfügt und klare Prioritäten setzen und nachhalten kann. Interessengegensätze auf Partner- und Geberseite behindern eine harmonisierte Vorgehensweise.

Abbildung 17: Bedeutung verschiedener Voraussetzungen für die Stärkung der Eigenverantwortung und des Engagements der Partnerregierung



Eine Nachfrage nach Begleitenden Maßnahmen auf Partnerseite in vergleichbarem Umfang ist unwahrscheinlich, wenn die Mittel diesen auch ungebunden zur Verfügung stehen können. In Ghana lehnte die Regierung 2003 den Vorschlag der Budgethilfegeber ab, fünf Prozent der Budgethilfessumme für Begleitende Maßnahmen zu reservieren (Walters, 2005). Ein Regierungsmitglied in Tansania berichtete, dass man sich – im Rahmen der nationalen Prioritäten und zur Qualifizierung der von ihm geleiteten Institution – externe Expertise dort suchen würde, wo sie am besten und zu den günstigsten Konditionen verfügbar sei, etwa beim IWF oder auch bei neuen Gebern.

Gleichzeitig richten Geber ihre Begleitenden Maßnahmen nicht ausschließlich an den Partnerprioritäten und -bedarfen aus, sondern bedienen insbesondere mit bilateraler technischer Zusammenarbeit auch eigene Präferenzen (Keijzer, 2013). Im Budgethilfekontext streben sie an, ihren eigenen Parlamenten gegenüber zu verdeutlichen, dass sie treuhänderische Risiken ernst nehmen. Ergänzend zu den Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens gehen sie auf Parlament, Medien und Zivilgesellschaft zu, um die Nachfrage nach demokratischer Rechenschaftslegung zu fördern und ein Gegengewicht zum Machtgewinn zu schaffen,

den die Regierungspartei durch die Budgethilfe erhält. Bei der Demokratieförderung schafft ein diversifiziertes Angebot Begleitender Maßnahmen unterschiedlicher Geber mit jeweils eigener ideologischer Prägung einen „Markt für demokratische Ansätze“, der transformative Kräfte nachhaltiger stärkt als eine harmonisierte Unterstützung (Ziaja, 2013).

Erfolgsfaktor Vertrauensverhältnis

Eine zuverlässige Einhaltung von Absprachen und verlässliche Zahlung des finanziellen Beitrags der Budgethilfe stärkt nach Auskunft der Gesprächspartnerinnen und -partner das Vertrauensverhältnis. Einzelne Gebervertreterinnen und -vertreter kritisierten, dass die Underlying Principles nicht immer kohärent und innerhalb der Gebergruppe koordiniert bewertet werden, was zu Irritationen und Vertrauensverlust aufseiten der Partnerregierung führt. Auch der Forschungsstand zur Budgethilfe konstatiert erhebliche Mängel in der Vorhersagbarkeit von Zahlungen und der harmonisierten Interpretation von Konditionalitäten (Faust et al., 2012; Molenaers, 2012). Untersuchungen in Sambia zeigen, dass es der Gebergruppe nicht gelungen ist, ein kohärentes Anreizsystem im Rahmen der Konditionalität zu etablieren. Schmitt (2014) beschreibt am Beispiel der Budgethilfe in Ghana, wie eine aus widersprüchlichen Geberinteressen gespeiste Proliferation von Indikatoren im PAF das Vertrauensverhältnis im Politikdialog gefährdet. Bei der Bewertung von Reformfortschritten mahnten tansanische Partnervertreterinnen und -vertreter realistische Erwartungen an und plädierten dafür, dass die Budgethilfegeber das Aufdecken von Korruptionsfällen nicht als Gefährdung des Vertrauensverhältnisses, sondern als Hinweis auf funktionierende Kontrollmechanismen werten.

Erfolgt die Begegnung zwischen Gebern und Partnern auf Augenhöhe (d.h. zwischen Vertreterinnen und Vertretern mit einem ähnlichen Kompetenzniveau und vergleichbaren Entscheidungsbefugnissen), fördert dies das Vertrauensverhältnis. Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe allein verschafft den Gebern nicht automatisch Zugang zum Politikdialog. Dies spitzte eine Interviewaussage folgendermaßen zu: „If you want to see our auditor general, then bring your auditor general“. Gerade im technischen Dialog seien Gebervertreterinnen und -vertreter z.T. nicht hinreichend qualifiziert, die komplexen

Zusammenhänge des Finanzwesens in einem Partnerland angemessen zu diskutieren. Nur wenn sowohl die Geber- als auch die Partnerseite kompetente und entscheidungsbefugte Vertreterinnen und Vertreter in den Dialog entsenden, ist ein vertrauensvoller und effektiver Dialog möglich. Sowohl in der allgemeinen als auch in der Sektorbudgethilfe steht und fällt die Qualität des technischen Dialogs mit dem Engagement der teilnehmenden Entwicklungspartnerinnen und -partnern (Schwedersky et al., 2014). Dies gilt insbesondere für die zumeist unter großen Gebern rotierende Leitung der jeweiligen Gruppe.

Erfolgsfaktor Koordination

Begleitende Maßnahmen haben die besten Erfolgschancen, wenn sie auf Basis einer Analyse von Schwachstellen im Budgetsystem koordiniert geplant und umgesetzt werden (siehe Kapitel 4.2). Dazu ist sowohl eine Koordination von Budgethilfegebern und der Partnerregierung als auch zwischen Gebervertreterinnen und -vertretern erforderlich. Im Budgethilfekontext bieten hierfür der aktive Politikdialog zwischen Gebervertreterinnen und -vertretern und Regierung sowie funktionierende technische Dialogmechanismen auf Institutionenebene wichtige Foren. Mit der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (OECD, 2005) verpflichten sich Partnerländer, alle Entwicklungsmaßnahmen selbst zu koordinieren. Eine solche partnerseitige Koordination Begleitender Maßnahmen wird in einigen Ländern vom Finanzministerium sowie von einzelnen Institutionen des öffentlichen Finanzwesens wahrgenommen. Der Rechnungshof in Tansania hat einen Zehnjahresplan für den Institutionenaufbau⁴⁵ vorgelegt, in dem u.a. Verbesserungen der Prüfinfrastruktur und Qualifizierungsbedarf von Mitarbeitenden gelistet sowie Ansatzpunkte für Unterstützung durch Geber aufgezeigt werden. Vertreterinnen und Vertreter des Rechnungshofs berichteten, dass auf Basis dieser langfristigen Strategie Jahrespläne erstellt werden, deren Umsetzung anteilig aus dem eigenen Haushalt des Rechnungshofs, aus der Korbfinanzierung für das Management öffentlicher Finanzen im Rahmen der Budgethilfe sowie von einzelnen Gebern finanziert wird. Wenn ein Geber Interesse an der Zusammenarbeit äußere, kläre man im Gespräch, welche noch offenen Bedarfe des Rechnungshofs von diesem Geber gedeckt werden können.

⁴⁵ The Supreme Audit Institution Development Initiative – SAIDI. A 10 year Vision for the cooperation of development partners and GoT in support of NAO's development (Republic of Tanzania, 2012)

Ergänzend oder ersatzweise zur partnerseitigen Koordination stimmen sich die Budgethilfegeber mehr oder weniger intensiv untereinander ab, um Bedarfe für Begleitende Maßnahmen zu identifizieren und arbeitsteilig zu decken. Dazu ist es hilfreich, das Portfolio Begleitender Maßnahmen aller Geber zu erfassen. In Mosambik hat die EU-Vertretung die Initiative ergriffen und eine Übersicht über alle Geberaktivitäten im Bereich des öffentlichen Finanzwesens erstellt. In Partnerländern mit einer großen Zahl von Budgethilfegebern erfolgt die Koordination Begleitender Maßnahmen nicht im gesamten Geberkreis, sondern in einer Untergruppe besonders aktiver Mitglieder (Beispiel Mosambik). Außerdem besteht die Gefahr, dass die Gebergruppe in mehrere Fraktionen zerfällt (Beispiel Uganda), deren Unstimmigkeiten auf die Weisungen ihrer jeweiligen Zentralen zurückzuführen sind. In mehreren Ländern wiesen Gebervertreterinnen und -vertreter darauf hin, dass die Koordination vor Ort nur so gut sei wie die Absprachen zwischen den Ministerien der beteiligten Geberländer. Probleme wurzeln häufig in unterschiedlichen Prioritäten der Zentralen.

Innerhalb der deutschen EZ bietet das Vorgehen bei Planung, Durchführung und Monitoring Begleitender Maßnahmen Einflussmöglichkeiten, die Koordination zu verbessern. Dies ist wichtig, wenn die Gebergruppe insgesamt nicht koordiniert agiert. Sowohl in Mosambik als auch in Tansania erhalten von der GIZ finanzierte Langzeitberaterinnen und -berater im Rechnungshof und den Finanzbehörden Informationen über den Reformfortschritt, die im technischen Dialog zu Korbfinanzierungen im öffentlichen Finanzwesen genutzt werden können. Hier ist jedoch die KfW vertreten. Die Koordination unter deutschen Akteuren im Budgethilfekontext war nicht Gegenstand einer systematischen Untersuchung, doch liefern die Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der KfW und GIZ Hinweise darauf, dass solche Synergieeffekte bisher nur punktuell erzielt wurden (siehe auch BMZ, 2008a). Grund dafür ist, dass Vertreterinnen und Vertreter der GIZ ihre Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Finanzwesens, der Fiskaldezentralisierung und der demokratischen Rechnungslegung nicht in allen Empfängerländern deutscher Budgethilfe als begleitend verstehen und häufig keinen Zugang zu den Dialogforen haben. In dieser Situation hängt der Grad der Koordination deutscher Begleitender Maßnahmen vom

Engagement der örtlichen BMZ-Vertretung (WZ-Referentin bzw. -Referent oder entwicklungspolitische Beraterin bzw. Berater) ab.

4.3.2 Erfolgsfaktoren bei der Ausgestaltung Begleitender Maßnahmen

Deutsche Begleitende Maßnahmen unterscheiden sich durch ihre Vergabeform, den Typ der Maßnahme und die Themenfelder, an denen sie ansetzen. Erfahrungen mit der Ausgestaltung Begleitender Maßnahmen wurden in der Online-Befragung und den Interviews erhoben. Gleichzeitig wurden allgemeine Erkenntnisse über Erfolgsfaktoren technischer Zusammenarbeit und Kapazitätsentwicklung herangezogen, die auch für Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe gelten.

Vergabeformen

Wie in Kapitel 2 beschrieben, lässt sich bei der Vergabe von Begleitenden Maßnahmen der Budgethilfe grundsätzlich zwischen gebergemeinschaftlichen Korbfinanzierungen und Maßnahmen einzelner Geber unterscheiden. Korbfinanzierungen können thematisch nicht gebundene Mittel für Kapazitätsbildung und technische Zusammenarbeit im Rahmen der Budgethilfe bereitstellen, ein Reformprogramm des gesamten öffentlichen Finanzwesens unterstützen (am Beispiel Tansania das Public Finance Management Reform Programme PFMRP) oder die Kapazität einzelner Institutionen (zum Beispiel des Rechnungshofs) stärken. Eine weitere Form von Korbfinanzierung sind nicht spezifizierte Fonds, wie die von der Weltbank gemanagte Technical Advisory Support Unit (TASU) in Uganda. Nach Auskunft von Budgethilfeexpertinnen und -experten funktionieren solche Fonds besser, wenn die Steuerung von der Partnerregierung übernommen wird. Während dies in Uganda nicht beobachtet wurde, gibt es positive Beispiele aus Ländern mit einem mittleren Einkommensniveau, zum Beispiel Südafrika, wo in der Sektorbudgethilfe Begleitende Maßnahmen stark nachgefragt waren (Caputo et al., 2013). In Mitteleinkommensländern verfügt die Partnerregierung über die administrativen Kapazitäten, Begleitende Maßnahmen zu planen und zu steuern; gleichzeitig ist es in weiter entwickelten Ökonomien leichter, Expertinnen und Experten auf dem nationalen Arbeitsmarkt zu rekrutieren.

Einige Geber von Budgethilfe schreiben einzelne Begleitende Maßnahmen wie Trainings- und Beratungsprogramme aus und lassen diese von dem ausgewählten Anbieter durchführen, andere Geber führen die Maßnahmen in eigener Regie durch. Interviewte wiesen darauf hin, dass Länder mit eigenen Durchführungsorganisationen (z.B. Belgien und Deutschland) einen Anreiz haben, diese Strukturen zu nutzen und gegenüber gebergemeinschaftlich koordinierter Vorgehensweise zu bevorzugen (siehe auch Faust und Koch, 2014). In der deutschen EZ handelt es sich bei Begleitmaßnahmen der KfW fast immer um Beiträge zu Korbfinanzierungen, während die GIZ Begleitende Maßnahmen selbst durchführt, teilweise mit Kofinanzierung durch einen oder mehrere andere Geber. Die unterschiedlichen Ansätze der beiden Durchführungsorganisationen legen in den deutschen Begleitenden Maßnahmen ein Zielkonflikt an, der im Budgethilfekontext nur durch eine enge Koordination Begleitender Maßnahmen der GIZ mit den geberharmonisierten Korbfinanzierungen der KfW gelöst werden kann.

Über die genaue Verwendung der Mittel aus einem Korb wird gemeinschaftlich im begleitenden Dialog zwischen Partner- und Gebervertreterinnen und -vertretern entschieden. Da die Partnerseite bei Korbfinanzierungen den größten Einfluss auf die Mittelverwendung nehmen kann, kommen sie unter den derzeit praktizierten Vergabeformen für Begleitende Maßnahmen den Grundsätzen der Budgethilfe am nächsten. In den Interviews gaben Partnervertreterinnen und -vertreter an, Korbfinanzierungen in der Vergabe Begleitender Maßnahmen zu bevorzugen. Im Rahmen der DEval-Evaluierung „30 Jahre ruandisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitswesen“ wurden Synergieeffekte durch die Verknüpfung von sektoraler Budgethilfe mit einer Korbfinanzierung aufgezeigt (Schwedersky et al., 2014). Die Vor- und Nachteile von Korbfinanzierungen sind in Kasten 8 zusammengefasst.

Kasten 8: Vor- und Nachteile von Korbfinanzierungen

Körbe gelten im Vergleich zu Einzelprojekten als ein besonders gut koordinierter, harmonisierter, an Partnerprioritäten ausgerichteter und Partnersysteme nutzender Vergabemodus, der eine hohe Eigenverantwortung der Partner ermöglicht (Maesschalck et al., 2014: 12). Die Geber bündeln in Korbfinanzierungen finanzielle Mittel, was bei großen und langfristigen Investitionen das individuelle

treuhänderische Risiko mindert. Außerdem bringen die Geber unterschiedliche Kompetenzen in die Steuerung und das Management des Korbs ein und tauschen sich über Monitoringergebnisse aus. Wie gut das in der Praxis funktioniert, ist nach den Befunden der Interviews davon abhängig, ob eine gute Reformstrategie vorliegt und die Regierung diese verantwortlich umsetzt. Mit der Anzahl der vertretenen Geber wächst die Herausforderung für den Gruppenvorsitz, von allen getragene Entscheidungen herbeizuführen. Der technische Dialog wird daher als relativ zeitaufwändig beschrieben und kann nur von personell gut vertretenen großen Gebern auf professionellem Niveau geführt werden. Eine gut koordinierte Arbeitsgruppe bringt die Anliegen des technischen Dialogs mit einem größeren Gewicht in den hochrangigen politischen Dialog ein als einzelne Gebervertreterinnen und -vertreter und kann auf übergeordnete Entscheidungsebenen Einfluss nehmen (OECD, 2006: 72). In Dialogprozessen zu Korbfinanzierungen, die das gesamte Management öffentlicher Finanzen institutionenübergreifend fördern, kann auf eine angemessene Sequenzierung von Reformen geachtet werden (de Renzio, 2006: 633). Diese positiven Effekte sind wahrscheinlicher, wenn die Partner Steuerungsfunktionen übernehmen und dies von den Gebern akzeptiert wird. Die Transaktionskosten für die Abstimmung in Körben steigen zunächst sowohl auf Geber- als auch auf Partnerseite und erst mittelfristig besteht die Chance einer Reduzierung im Vergleich zu einzelnen Begleitenden Maßnahmen (Pech, 2010: 51ff).

Gebervertreterinnen und -vertreter kritisierten die langen Abstimmungsprozesse innerhalb des begleitenden Dialogs: Körbe seien nur bedingt geeignet, auf politische Entwicklungen und kurzfristige Bedarfe zu reagieren (Lawson, 2015). In einem Interview wurde kritisch angemerkt, dass Entscheidungen häufig dem kleinsten gemeinsamen Nenner entsprechen. Um innovative Ansätze entwickeln und testen zu können, berichteten Gebervertreterinnen und -vertreter, zusätzlich zum Beitrag in einen Korb einzelne Begleitende Maßnahmen selbst zu finanzieren. Ein weiterer Nachteil wird in der geringen Sichtbarkeit des Beitrags einzelner Geber zu Korbfinanzierungen gesehen. Einzelne Begleitende Maßnahmen bieten aus

Gebersicht im Vergleich zu Korbfinanzierungen mehr Gestaltungsspielraum, u.a. bezüglich der Projektlaufzeit. Eine langjährige, bilaterale Zusammenarbeit mit Institutionen im Partnerland führt nach Aussage von Langzeitberaterinnen und -beratern der GIZ eher zur Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses als eine Korbfinanzierung mehrerer Geber.

Typen Begleitender Maßnahmen

Vor Beginn der Budgethilfe war die angebotsorientierte Entsendung von internationalem technischem Personal ein prägendes Element der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Über die Begleitenden Maßnahmen wird im Budgethilfekontext weiterhin technisches Personal vermittelt. Bei der Vergabe Begleitender Maßnahmen sollten daher die in der Literatur hinreichend dokumentierten Probleme dieses Maßnahmentyps⁴⁶ beachtet werden.

Von den möglichen Funktionen technischer Berater (Land, 2007: 11ff) liegt im Budgethilfekontext der Schwerpunkt auf technischer Beratung und Kapazitätsbildung. Geber profitieren jedoch auch von der Beobachterrolle und dem Einfluss, den gerade Langzeitberaterinnen und -berater auf die Umsetzung von Reformen nehmen können, sofern sie das Vertrauen der Partnerinstitution genießen (siehe Kapitel 4.2). Die Grundsätze der Budgethilfe sind gefährdet, sobald externes Personal Lücken in Partnerinstitutionen füllt und Managementfunktionen übernimmt. Erfolgsfaktoren für die Vermittlung von Langzeitexpertinnen und -experten sind in Kasten 9 zusammengefasst.

Kasten 9: Erfolgsfaktoren für die Vermittlung von Langzeitexpertinnen und -experten

Während der letzten beiden Dekaden ist es den Finanzministerien sowie einigen nachgeordneten Behörden in Budgethilfempfängerländern gelungen, an Eliteuniversitäten ausgebildetes Fachpersonal mit Arbeitserfahrung in internationalen Organisationen als Führungskräfte zu gewinnen. Auch wenn diese professionelle Personaldecke sehr dünn ist, werden als internationale Langzeitberaterinnen und -berater nur ausgewiesene Fachkräfte respektiert.

Neben einer hohen technischen Kompetenz legen nationale Führungskräfte Wert darauf, dass Beraterinnen und Berater über Erfahrungen mit den Verfahren und politischen Prozessen im Partnerland verfügen, die Verkehrssprache fließend beherrschen und kulturell sensibel agieren. Partnervertreterinnen und -vertreter in Tansania gaben an, dass sie nationale oder regionale Fachleute bevorzugen. Interviews aus anderen Ländern verweisen auf Vorteile in der Unabhängigkeit und dem Innovationspotenzial internationaler Expertinnen bzw. Experten. Zur bestmöglichen Erfüllung der jeweiligen Vorgaben sollte die Partnerseite wesentlichen Einfluss auf die Auswahl der Beraterinnen und Berater haben (Keijzer, 2013). Institutionenvertreterinnen und -vertreter betonten, dass die Beraterinnen und Berater länger als zwei Jahre bleiben sollten, damit sie nach der Einarbeitungsphase einen Beitrag leisten können.

Nach Aussage von Partnervertreterinnen und -vertretern und von aktuellen oder ehemaligen Beraterinnen und Beratern hängt die Akzeptanz von Langzeitberaterinnen und -beratern wesentlich von dem Vertrauensverhältnis ab, das sie in der Institution aufbauen können, in der sie eingesetzt werden. Zur Vermeidung von Loyalitätskonflikten sollten Beraterinnen und Berater Führungskräften in der Partnerinstitution direkt unterstellt sein und nur in Absprache mit ihren Vorgesetzten an die Geberinstitution oder die Arbeitsgruppe für den technischen Dialog im Zusammenhang mit einer Korbfinanzierung berichten (Land, 2007).

Deutsche Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe umfassen Beratungsleistungen, Trainings, Organisationsentwicklung, Studien und Analysen sowie die Bereitstellung von Ausrüstung inklusive IT-Systemen. Die Frage, welcher Typ von Interventionen erfolgsversprechend ist, hängt von der jeweiligen Situation und dem zu lösenden Problem ab. Einige Bedarfe und Präferenzen, die in der Befragung geäußert wurden, beziehen sich auf mehrere Länder. Nach Aussage der Teilnehmenden der Online-Befragung und zahlreicher Partnervertreterinnen und -vertreter besteht in vielen Ländern Bedarf, unabhängige

⁴⁶ Die Vermittlung technischen Personals wird als wenig nachfrageorientiert beschrieben. Partner akzeptieren internationale Experten als freies Gut, das ihnen kaum Kosten verursacht, oder nehmen diese in Kauf, um mit der Personalvermittlung verbundene Sachleistungen zu erhalten. Neben ihrer eigentlichen Rolle in der technischen Beratung und im Training füllen internationale Expertinnen und Experten häufig Lücken in der Partnerinstitution und übernehmen Managementfunktionen, was eine nachhaltige nationale Personalplanung erschweren kann. Gleichzeitig nutzen Geber das von ihnen bezahlte Personal, um Informationen über deren nationalen Arbeitgeber zu erhalten und Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen (Land, 2007).

Einrichtungen für die Analyse öffentlicher Finanzen aufzubauen. Führungskräfte aus Institutionen des öffentlichen Finanzwesens und Beraterinnen und Berater, die in diesen Institutionen platziert waren oder sind, sehen großen Trainingsbedarf im mittleren Management dieser Institutionen.

Partnervorteilerinnen und -vorteiler beschrieben die Einsätze von Kurzzeitrainerinnen und -trainern als wenig nachhaltig, weshalb diese auf die Deckung sehr spezifischer Bedarfe beschränkt werden sollten. In einem Interview wurde von guten Erfahrungen mit einem langjährigen Coaching-Programm berichtet, für das eine europäische Fachkraft über einen Zeitraum von drei Jahren immer wieder zu kurzen Beratungseinsätzen in die Partnerinstitution kam und die Umsetzung der vereinbarten Schritte aus der Ferne per Telefon und Internet begleitete. Ergänzend zu konventionellen Weiterbildungsangeboten durch externe Trainerinnen und Trainer in der Institution wertschätzen Institutionleiterinnen und -leiter, Mitarbeitende für einige Monate an die Weltbank oder den IWF entsenden zu können, damit diese dort Kompetenzen erwerben und in die eigene Institution einbringen. Andere berichteten von guten Erfahrungen mit Twinning-Programmen zwischen Institutionen im Geber- und Partnerland, bei denen zum Beispiel Mitarbeitende des Rechnungshofs im Geberland immer wieder den Rechnungshof im Partnerland beraten, der seinerseits Mitarbeitende zur Weiterbildung an den Rechnungshof im Geberland entsendet. Die GIZ etwa hat Mitglieder des tansanischen Haushaltsprüfungsausschusses nach Deutschland eingeladen, wo sie sich mit ihren Kolleginnen und Kollegen im Deutschen Bundestag austauschten. Nach Aussagen von Interviewpartnerinnen und -partnern ermöglichen solche Maßnahmen eine Begegnung auf Augenhöhe und fördern das Vertrauensverhältnis.

Ansatzpunkte Begleitender Maßnahmen

Auf der Basis einer systemischen Analyse muss im jeweiligen Länderkontext entschieden werden, welche Schwachstellen im Budgetsystem Begleitende Maßnahmen adressieren. Aktuell liegt der Schwerpunkt Begleitender Maßnahmen in den untersuchten Ländern im Bereich des öffentlichen Finanzwesens, dessen Stärkung positive Effekte auf das Gesamtsystem

der Entwicklungsfinanzierung im Partnerland ermöglicht. Gleichzeitig kann eine parallele Förderung der Angebots- und der Nachfrageseite von Rechenschaftslegung Verbesserungen der Transparenz nachhaltig absichern (siehe Kapitel 4.2). Vergleichbare Synergien sind auch zwischen Begleitenden Maßnahmen zur Qualifizierung von Entwicklungspolitiken und zur Verbesserung der Haushaltsaufstellung wahrscheinlich, wenn sie dazu führen, dass entwicklungsrelevante Sektoren ihre Bedarfe besser artikulieren und somit die Allokationseffizienz erhöhen.

Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen haben dazu beigetragen, Partnersysteme auf zentraler Ebene zu stärken. Dennoch bestehen nach Auskunft von Partnervorteilerinnen und -vorteilern aus unterschiedlichen Ländern auf dezentraler Ebene große Defizite, z.B. hinsichtlich lokaler Rechenschaftslegung. Diese Aussagen korrespondieren mit der Einschätzung verschiedener Budgethilfeevaluierungen (Lawson et al., 2013; Lister, 2006). Die Qualifizierungsprozesse im öffentlichen Finanzwesen und die Geberkoordination im Rahmen der allgemeinen und sektoralen Budgethilfe bieten grundsätzlich gute Ansatzpunkte für Dezentralisierung (Barbe, 2012). Es bedarf einer genaueren Analyse, warum Begleitende Maßnahmen zur Stärkung von Gebietskörperschaften bislang nur wenig erfolgreich waren. Vonseiten der interviewten Budgethilfeexpertinnen und -experten wird hier großer Bedarf für künftige Begleitende Maßnahmen gesehen.



5.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf eine Situation, in der Deutschland allgemeine Budgethilfe für Niedrigeinkommensländer in Subsahara-Afrika geleistet hat. Im Zeitraum 2003–2013 gab es in neun Ländern Afrikas südlich der Sahara deutsche allgemeine Budgethilfeprogramme, von denen drei derzeit noch laufen. Die Mehrzahl der neun Empfängerländer deutscher Budgethilfe erhält zudem nach wie vor allgemeine Budgethilfe von der EU und anderen bi- und multilateralen Gebern. Das Volumen allgemeiner Budgethilfe der deutschen EZ hat sich wie bei anderen europäischen bilateralen Gebern in den vergangenen Jahren insgesamt rückläufig entwickelt. Für 2014 ist stattdessen ein deutlicher Zuwachs an Sektorbudgethilfe zu beobachten. Diese unterscheidet sich in ihren Modalitäten deutlich von der allgemeinen Budgethilfe des vergangenen Jahrzehnts.⁴⁷ Ob dies mittelfristig ein Trend wird, ist gegenwärtig noch nicht erkennbar. Kapitel 6 diskutiert, inwiefern Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der vorliegenden Evaluierung für neue Budgethilfekontexte relevant sind.

Die Bedeutung Begleitender Maßnahmen ist in der deutschen EZ gestiegen. Sowohl absolut als auch in Relation zu den finanziellen Beiträgen der Budgethilfe hat sich das Volumen Begleitender Maßnahmen in den vergangenen Jahren erhöht. Die Verschiebung von Budgethilfe zu Begleitenden Maßnahmen ist teilweise dadurch zu erklären, dass nach Verletzungen der Underlying Principles der Budgethilfe (beispielsweise in Malawi und Uganda) ursprünglich für Budgethilfe vorgesehene Mittel für Begleitende Maßnahmen genutzt wurden.

Begleitende Maßnahmen sind relevant für die Budgethilfe. Sie setzen an Problemfeldern des Budgethilfesystems an und tragen über die Stärkung funktionierender, meritokratischer Staatsstrukturen nicht nur direkt zum Ziel der guten Regierungsführung sondern auch indirekt zum Ziel der Armutsminderung bei. Aus Gebersicht hat sich die Zielhierarchie des Instruments allgemeiner Budgethilfe während der letzten Jahre von dem Finanzierungsziel in Richtung des Governanceziels verschoben. Damit hat die Unterstützung sektorübergreifender wirtschaftlicher, ordnungspolitischer und institutioneller Reformen über das Instrument der Budgethilfe und den

Begleitenden Maßnahmen an Bedeutung gewonnen. Auch wenn Begleitende Maßnahmen sich insgesamt an relevante Problemfelder richten, sind Diskrepanzen zwischen Problemfeldern und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen zu beobachten, insbesondere für die Bereiche der Budgetumsetzung (Unteradressierung) und der Formulierung von Entwicklungspolitiken (Überadressierung). Zudem sind Begleitende Maßnahmen bisher auf die zentrale Ebene ausgerichtet, auf dezentraler Ebene sind lokale Kapazitäten vielerorts nach wie vor schwach. Der thematische Fokus Begleitender Maßnahmen liegt auf dem Bereich des öffentlichen Finanzwesens. Aus Sicht der Budgethilfegeber kann so unmittelbar eine Reduzierung treuhänderischer Risiken erreicht werden, während die Partnerländer von einem gestärkten öffentlichen Finanzwesen profitieren. Das öffentliche Finanzwesen ist selbst bei voller Funktionsfähigkeit nur ein Instrument zur Umsetzung des Haushalts. Begleitende Maßnahmen zur Stärkung der Formulierung und Implementierung von Entwicklungspolitiken sind in diesem Zusammenhang sinnvoll, um auf eine armutsorientierte Mittelverwendung hinzuwirken. Begleitende Maßnahmen zur Förderung der demokratischen Kontrolle können dazu beitragen, die Allokationseffizienz des Haushalts zu erhöhen und die Interessen großer Mehrheiten der Bevölkerung im Haushalt abzubilden. Darüber hinaus können sie einen Ausgleich zur Machtkonzentration bei der Regierung herstellen, die durch die Vergabe von Budgethilfe ausgeweitet wird. Sie senken neben den treuhänderischen auch die politischen Risiken, die mit der Vergabe von Budgethilfe verbunden sind.

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass eine Reihe von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Elementen der Budgethilfe bestehen und dass von der Umsetzung Begleitender Maßnahmen ein Mehrwert für die Effektivität der Budgethilfe ausgeht. Dieser stammt in erster Linie von den Wechselwirkungen mit dem Politikdialog. Begleitende Maßnahmen generieren wichtige Informationen über die Schwachstellen im Budgethilfesystem, die auf unterschiedlichen Ebenen in den Politikdialog einfließen. Zudem erhöhen die Erfahrungen bei der Umsetzung Begleitender Maßnahmen die fachlichen Kompetenzen der Gebervertreterinnen und -vertreter und ermöglichen einen besseren Politikdialog. Viele Geber nutzen die Informationen aus dem Politikdialog über Schwachstellen

⁴⁷ Es handelt sich um Marktmitteldarlehen zur Unterstützung von Sektorreformprogrammen in Mitteleinkommensländern in Asien und Lateinamerika. Die Unterschiede umfassen u.a. das Instrument (Zuschuss vs. Darlehen zu Marktkonditionen), die Kapazitäten der Empfängerländer (z.B. Mexiko vs. Burkina Faso), die Bedeutung von Geberbeiträgen (z.B. Anteil am Staatshaushalt und Zielsetzung: Armutsbekämpfung und Öffentliches Finanzwesen in Subsahara-Afrika vs. Sektorreformen z.B. im Wassersektor).

im System, um ihre jeweiligen Begleitenden Maßnahmen gezielter an den identifizierten Problembereichen anzusetzen. Im Bereich der Koordination Begleitender Maßnahmen bestehen hingegen noch große Herausforderungen. Der Politikdialog wird nicht systematisch genutzt, um die Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen zu koordinieren.

Der hypothetisierte Zusammenhang zwischen den finanziellen Elementen der Budgethilfe und der Effektivität Begleitender Maßnahmen wird von den interviewten Gebern und der Online-Befragung grundsätzlich bestätigt. In den Kontext der Budgethilfe eingebettete Maßnahmen erhalten mehr politischen Rückhalt und sind über die Einhaltung der Underlying Principles gegenüber Risiken abgesichert. Trotz des festgestellten finanziellen Anreizes besteht eine partnerseitige Nachfrage hauptsächlich für Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements. In anderen Bereichen erfolgen die meisten Begleitenden Maßnahmen angebotsorientiert auf Initiative der Geber. Synergien zwischen Begleitenden Maßnahmen in den Bereichen des öffentlichen Finanzwesens und der demokratischen Kontrolle wurden von Geberseite bestätigt. Begleitende Maßnahmen tragen dazu bei, auf der Angebotsseite die Budgettransparenz zu erhöhen und in manchen Fällen die Kapazitäten auf der Nachfrageseite zu steigern. Weil die Komplexität von Fragestellungen des öffentlichen Finanzmanagements zunimmt, müssen Zivilgesellschaft, Parlament und Medien ihre Kompetenzen kontinuierlich erweitern. Insbesondere in Zeiten rückläufiger Budgethilfe und abnehmenden Einflusses der Geber scheint es wichtig, die Kontrollfunktion lokaler Akteure zu stärken.

Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen werden von ähnlichen Kontextfaktoren beeinflusst. Geber haben auf diese nur einen begrenzten Einfluss. Hoher Gestaltungsspielraum besteht hingegen bei der Planung, Koordination und Durchführung Begleitender Maßnahmen. Die Eigenverantwortung und das Engagement der Partnerregierung stellen einen wichtigen Erfolgsfaktor dar und sind besonders hoch für Begleitende Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens, wo Geberinteressen am deutlichsten mit den Partnerprioritäten übereinstimmen. In anderen Themenfeldern ist die Ownership der Partner geringer und auch auf Geberseite funktionieren Alignment und Harmonisierung weniger gut.

Das Vertrauensverhältnis zwischen Partnern und Gebern ist abhängig von der Zuverlässigkeit in der Einhaltung von Absprachen, verlässlichen Zahlungen des finanziellen Beitrags der Budgethilfe und einer kohärenten Bewertung der Underlying Principles und des PAF. Außerdem fördert ein vergleichbares Kompetenzniveau der Geber- und Partnervertreterinnen und -vertreter im Politikdialog das Vertrauensverhältnis. Eine enge Koordination von Gebern und Partnern, innerhalb der Gebergruppe und zwischen den deutschen Durchführungsorganisationen stellt eine wichtige Voraussetzung für die bedarfsgerechte Planung und Durchführung Begleitender Maßnahmen dar. Diese Koordination funktioniert am besten in aktiven Arbeitsgruppen des technischen Politikdialogs unter professioneller Leitung.

5.1

Begleitende Maßnahmen als wichtiger Teil des Budgethilfepakets

Über die direkte Stärkung der Partnersysteme an für die Budgethilfe entscheidenden Stellen und den positiven Einfluss auf den Politikdialog können Begleitende Maßnahmen zu einer Steigerung der Effektivität des Instruments Budgethilfe beitragen. Darüber hinaus ermöglichen sie eine höhere Akzeptanz des Instruments Budgethilfe in den zunehmend kritisch eingestellten Parlamenten vieler Geberländer, indem sie einen Beitrag zur Senkung der mit der Budgethilfe verbundenen treuhänderischen Risiken leisten.

Im nach wie vor gültigen BMZ-Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (2008) ist die Funktion Begleitender Maßnahmen zur Budgethilfe nicht definiert. Eine solche Definition könnte Orientierung geben, in welchen Ländern welcher Typ von Begleitenden Maßnahmen in welchem Umfang und mit welchem thematischen Schwerpunkt geplant und umgesetzt werden sollte.

Wenn Begleitende Maßnahmen nicht spätestens zeitgleich zur Auszahlung des finanziellen Beitrags der Budgethilfe umgesetzt werden, verringert sich ihr Beitrag zu den Zielen der Budgethilfe. Falls die Budgethilfefzahlungen ausgesetzt oder beendet werden, verändert sich der Wirkungszusammenhang

dahingehend, dass die in dieser Evaluierung festgestellten Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Elementen des Budgethilfepakets nicht oder nur sehr eingeschränkt auftreten.

Empfehlung 1 (BMZ): Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe sollte weiterhin durch Begleitende Maßnahmen flankiert werden. Die Funktion Begleitender Maßnahmen der Budgethilfe sollte definiert und im Falle einer Überarbeitung des BMZ-Konzepts zur Budgetfinanzierung im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung stärker berücksichtigt werden. Die Umsetzung Begleitender Maßnahmen sollte spätestens mit der Auszahlung des finanziellen Beitrags beginnen und über den gesamten Zeitraum der Gewährung von Budgethilfe fortgesetzt werden.

Umfang Begleitender Maßnahmen

Das Prinzip der Budgethilfe sieht im Kern die nicht zweckgebundene Bereitstellung von Mitteln vor. Die Durchführung Begleitender Maßnahmen als Teil des Budgethilfepakets kehrt dieses Prinzip z.T. um. Bisherige Budgethilfeevaluierungen weisen nach, dass die Wirksamkeit des Instruments Budgethilfe sinkt, wenn die Prinzipien der Budgethilfe nicht konsequent umgesetzt werden. Begleitende Maßnahmen können punktuelle Schwachstellen in den Partnersystemen adressieren und die Bedingungen für die Vergabe allgemeiner Budgethilfe verbessern, fundamentale Defizite allein jedoch nicht kompensieren. Um zu verhindern, dass das Instrument allgemeiner Budgethilfe durch eine allmähliche Rückkehr zur Projekthilfe in Form Begleitender Maßnahmen ausgehöhlt wird, ist ein angemessenes Verhältnis Begleitender Maßnahmen zur Budgethilfe erforderlich. Der Bedarf an Begleitenden Maßnahmen ist länderspezifisch unterschiedlich, feste Vorgaben für das Verhältnis zwischen Budgethilfe und Begleitenden Maßnahmen sind somit nicht sinnvoll. Grundsätzlich gilt, dass der Bedarf an Begleitenden Maßnahmen im Verhältnis zum finanziellen Beitrag der Budgethilfe umso höher ist, je schwächer die staatlichen Strukturen des Partnerlandes sind.

Empfehlung 2 (BMZ): Der finanzielle Beitrag der Budgethilfe an ein Partnerland sollte deutlich höher sein als das Volumen Begleitender Maßnahmen. Das Verhältnis

Begleitender Maßnahmen zur Budgethilfe sollte sich flexibel an den Erfordernissen des jeweiligen Partnerlandes ausrichten: Länder mit schwächeren staatlich-administrativen Strukturen sollten tendenziell ein höheres Volumen Begleitender Maßnahmen erhalten.

5.2

Themenfelder Begleitender Maßnahmen

Begleitende Maßnahmen werden von den Gebern derzeit vor allem zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens eingesetzt, um treuhänderische Risiken zu senken – insbesondere das einer möglichen Veruntreuung. Für eine bestmögliche Wirkung der durch die Budgethilfe bereitgestellten Mittel müssen diese effizient auf armutsmindernde Verwendungszwecke aufgeteilt und ohne Sickerverluste umgesetzt werden. Die durch Budgethilfe generell stärker armutsorientierte Mittelallokation lässt sich nicht allein durch Begleitende Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens verbessern, sondern erfordert ein funktionierendes Zusammenspiel von guter Entwicklungsplanung und -umsetzung mit den Institutionen des öffentlichen Finanzwesens sowie der demokratischen Kontrolle. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass das Problem der Fehlallokation in für die Armutsreduzierung nicht prioritäre Bereiche die Effektivität der Budgethilfe mindestens so stark gefährdet wie Veruntreuung. Die Einsatzbereiche Begleitender Maßnahmen sind in hohem Maß durch die Reduktion treuhänderischer Risiken motiviert. Dies kann bedeuten, dass sie nicht optimal zur Steigerung der Effektivität der Budgethilfe beitragen.

Empfehlung 3 (BMZ): Um die Effektivität der Budgethilfe durch Begleitende Maßnahmen zu steigern, sollte sich die Planung Begleitender Maßnahmen an den tatsächlichen systemischen Schwachpunkten orientieren. Die unmittelbare Reduzierung treuhänderischer Risiken sollte dabei nicht notwendigerweise im Mittelpunkt stehen.

Ein funktionierendes öffentliches Finanzwesen ist für die Wirksamkeit der allgemeinen Budgethilfe wichtig, da Budgethilfe auf die Partnersysteme angewiesen ist. Die Geber allgemeiner Budgethilfe nutzen dies, um mit der Partnerregierung über das gesamte öffentliche Finanzwesen in Dialog zu treten. Dies spiegelt sich in einem Fokus Begleitender Maßnahmen auf diesen

Bereich wider. Begleitende Maßnahmen zur Modernisierung des öffentlichen Finanzwesens tragen über die Stärkung der Partnersysteme sowohl direkt zum Budgethilfeziel der guten Regierungsführung als auch indirekt zum Ziel der Armutsminderung bei. Darüber hinaus leisten sie einen Beitrag zur Senkung treuhänderischer Risiken. Erfolge in der Stärkung des öffentlichen Finanzwesens sind vor allem auf zentraler Ebene schon sichtbar. Defizite werden weiterhin vor allem auf sektoraler und dezentraler Ebene gesehen.

Empfehlung 4 (BMZ): Der Fokus Begleitender Maßnahmen auf den Bereich des Managements öffentlicher Finanzen sollte beibehalten werden. Die Schnittstellen zu den Themenfeldern der Verbesserung von Entwicklungspolitiken und der Förderung demokratischer Kontrolle sowie zur sektoralen und dezentralen Ebene sollten zugleich stärker berücksichtigt werden.

In Übereinstimmung mit dem bekannten Phänomen der „Implementierungslücke“ werden Mängel in der Budgetumsetzung in den meisten Budgethilfeempfängerländern als besonders problematisch für die Budgethilfe wahrgenommen. Gleichzeitig wird dieser Bereich nur in begrenztem Maße durch Begleitende Maßnahmen adressiert. Ein Hauptgrund dafür liegt darin, dass die Umsetzung des Budgets eine zentrale Staatsfunktion des Partners ist, auf die Geber nur begrenzt Einfluss nehmen können. Zudem haben bilaterale Geber Schwierigkeiten, für die Beratungsbedarfe im Bereich der Budgetumsetzung geeignete Expertinnen und Experten zu finden. Planung und Umsetzung des öffentlichen Haushalts stellen theoretisch unterschiedliche Schritte im Haushaltszyklus dar, überschneiden sich in der Praxis jedoch zeitlich und inhaltlich. Im Haushaltszyklus resultieren Defizite in der Budgetumsetzung teils aus Mängeln in der vorausgegangen Budgetplanung, auf die Geber besser Einfluss nehmen können. Dabei geht es nicht nur darum, ein gemäß technischen Kriterien vollständiges Budget zu erstellen, sondern eine möglichst konkrete inhaltliche Ausgestaltung auf der Basis einer realistischen Einnahmenschätzung vorzunehmen.

Empfehlung 5 (BMZ, GIZ, KfW): Vor der Planung Begleitender Maßnahmen sollte der gesamte Haushaltsprozess von der Aufstellung bis zur Umsetzung auf Schwachstellen

untersucht werden. In Ländern, in denen das Problem mangelhafter Budgetumsetzung teilweise auf eine unzureichende Budgetplanung zurückzuführen ist, kann zunächst auf eine Verbesserung der Budgetplanung hingewirkt werden. Gleichzeitig sollte nach Ansatzpunkten für die Unterstützung der Budgetumsetzung gesucht werden.

Budgethilfe und Begleitende Maßnahmen haben in den vergangenen Jahren zu einer Steigerung der Budgettransparenz beigetragen. Um Rechenschaft von der Exekutive einzufordern, sind in einigen Ländern noch immer zu wenig Informationen, insbesondere über die Umsetzung des Budgets, verfügbar. Auf der Nachfrageseite der Rechenschaftslegung (durch Parlament, Zivilgesellschaft und Medien) sind zugleich die Kapazitäten zur unabhängigen Analyse, Aufbereitung und Nutzung von verfügbaren Budgetinformationen nicht ausreichend. Eine kontinuierliche Analyse und Kommentierung von Budgetinformationen durch Institutionen demokratischer Kontrolle ist erforderlich, damit die höhere Transparenz auch tatsächlich zu einer verbesserten Budgetumsetzung führt.

Empfehlung 6 (BMZ, GIZ, KfW): Es sollten verstärkt Maßnahmen durchgeführt werden, die zur Erhöhung der Transparenz über die Budgetumsetzung beitragen. Damit die bereitgestellten Informationen bestmöglich genutzt werden können, sollten parallel Maßnahmen zur Steigerung der Kapazitäten auf der Nachfrageseite durchgeführt werden. Zur besseren Aufbereitung und Verbreitung der Informationen könnte es in einigen Partnerländern hilfreich sein, zusätzliche unabhängige Analysekapazitäten zu schaffen oder bestehende besser zu qualifizieren.

Demokratische Kontrolle

Angesichts der in vielen Ländern beobachteten rückläufigen Vergabe von Budgethilfe sinken der Einfluss und die Möglichkeiten der Geber, die armutsorientierte und ordnungsgemäße Verwendung des nationalen Budgets nachzuhalten. Die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung gegenüber lokalen, sowohl staatlichen als auch nicht staatlichen Akteuren und Institutionen (wie Rechnungshof, parlamentarische Ausschüsse, Nichtregierungsorganisationen, wissenschaftliche Institute, Medien) wird in einer solchen Situation wichtiger und muss von diesen eingefordert werden. Dies gilt besonders für Länder

mit steigenden Einnahmen etwa aus der Rohstoffförderung. Angesichts erhöhter Korruptionsrisiken kann durch eine gestärkte innerstaatliche Rechenschaftslegung auch bei abnehmendem Einfluss der Budgethilfegeber ein Gegengewicht zur Exekutive aufrechterhalten werden.

Empfehlung 7 (BMZ, GIZ, KfW): Vor allem in Ländern mit künftig erwarteten steigenden Einnahmen aus der Rohstoffförderung sollten Begleitende Maßnahmen dazu genutzt werden, staatliche und nicht staatliche Akteure sowie Institutionen demokratischer Kontrolle darin zu stärken, Rechenschaft von der Regierung einzufordern.

5.3 Umsetzung Begleitender Maßnahmen

Korbfinanzierungen

Die meisten Begleitmaßnahmen der KfW werden als Finanzierungsbeiträge in Korbfinanzierungen zur Unterstützung einer bestimmten Institution oder eines institutionenübergreifenden Reformprogramms durchgeführt. Obwohl die GIZ ihre Begleitenden Maßnahmen in der Regel selbst durchführt, werden durch Programme der technischen Zusammenarbeit manchmal auch Beiträge zu Korbfinanzierungen geleistet.

Ob eine Korbfinanzierung empfehlenswert ist, hängt von verschiedenen Faktoren wie etwa dem Handlungsfeld oder der Anzahl der aktiven Geber ab. Korbfinanzierungen sind ein Instrument, das verglichen mit einer Vielzahl von Einzelprojekten einen hohen Koordinationsgrad mit sich bringt, wodurch die Effizienz der Zusammenarbeit steigt. Sie funktionieren insbesondere dann gut, wenn eine hohe Interessenübereinstimmung zwischen Partnern und Gebern sowie unter den Gebern vorliegt, und wenn die Partnerseite Verantwortung für die Umsetzung einer guten Strategie übernimmt. Im Handlungsfeld des öffentlichen Finanzmanagements sind typischerweise viele Geber aktiv, zwischen denen ein vergleichsweise hoher Grad an Interessenübereinstimmung besteht. In der Regel sind alle Geber daran interessiert, dass die treuhänderischen Risiken gesenkt werden und die angestrebten Ziele eher technisch und gut operationalisierbar sind. Zumindest in Teilbereichen des öffentlichen Finanzwesens stimmen die Interessen der Geber häufig auch mit denen der Partner überein. Durch die

hohe Interessenübereinstimmung und die potenziell hohen Effizienzgewinne durch die verbesserte Koordination sind Korbfinanzierungen zur Stärkung des öffentlichen Finanzmanagements grundsätzlich eine gute Option. Die von mehreren Gebern getragenen Korbfinanzierungen sind vorteilhaft, wenn es um die Finanzierung von Entwicklungsaufgaben mit großem Investitionsbedarf, langfristig erforderlichem Engagement und hohen Implementierungsrisiken geht.

Empfehlung 8 (BMZ, GIZ, KfW): Bei der Planung Begleitender Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens sollte geprüft werden, ob eine Korbfinanzierung sinnvoll ist. Wenn die Bedarfe und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Korbfinanzierung vorliegen, sollte diese bevorzugt durchgeführt werden.

Bei der Förderung demokratischer Rechenschaftslegung in Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der staatlichen Exekutive gibt es hingegen gute Gründe, die für einen stärker pluralistischen Geberansatz sprechen. Die Unterstützung demokratischer Rechenschaftslegung profitiert von gesellschaftlichem und politischem Pluralismus und fördert demokratische Teilhabe umso effektiver, je vielfältiger die Ansätze der Geber sind. Außerdem liegt in diesem Handlungsfeld aufgrund unterschiedlicher ideologischer Prägungen eine hohe Varianz der Geberinteressen vor.

Empfehlung 9 (alle Geber): Um Meinungsvielfalt und Pluralismus zu fördern, können Begleitende Maßnahmen individuell zur Unterstützung verschiedener, auch kleinerer zivilgesellschaftlicher Gruppen zur demokratischen Kontrolle außerhalb der Exekutive eingesetzt werden, sofern diese in der Gesellschaft des Partnerlandes verwurzelt und den grundlegenden Spielregeln des demokratischen Rechtsstaats verpflichtet sind. Wenn jedoch mehrere Geber eine bestimmte Institution demokratischer Kontrolle gleichzeitig unterstützen, beispielsweise eine größere zivilgesellschaftliche Organisation oder einen parlamentarischen Ausschuss, sollte auch hier koordiniert vorgegangen werden.

Koordination

Die Koordination Begleitender Maßnahmen zwischen Partnern und Gebern sowie unter den Gebern ist vielerorts nicht zufriedenstellend. Der Politikdialog wird nicht systematisch genutzt, um die Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen zu koordinieren.

Empfehlung 10 (alle Geber): Der Politikdialog sollte stärker dazu genutzt werden, die Bedarfe für Unterstützungsleistungen mit dem Partner zu identifizieren und Begleitende Maßnahmen innerhalb der Gebergruppe zu koordinieren.

Aus der koordinierten Zusammenarbeit zwischen BMZ, GIZ und KfW entsteht ein Mehrwert für das Gesamtpaket Budgethilfe. Zahlreiche Indizien weisen darauf hin, dass die Abstimmung zwischen GIZ und KfW im Bezug auf Begleitende Maßnahmen bisher lediglich punktuell und nicht systematisch erfolgt ist. Dies resultiert auch aus der Tatsache, dass die Maßnahmen der GIZ, die in dieser Evaluierung als „begleitend zur Budgethilfe“ eingestuft werden, in erster Linie eigene Ziele verfolgen und nicht vorrangig auf die Ziele der Budgethilfe ausgerichtet sind. Häufig wurden diese Maßnahmen bereits vor Einführung der Budgethilfe begonnen oder reichen darüber hinaus und werden in ihrer Existenz von der GIZ als unabhängig von der Budgethilfe dargestellt. Dennoch stehen sie in einem Wirkungszusammenhang mit der Budgethilfe, was auch von der GIZ so gesehen wird. Diese Synergien stellen einen Nebeneffekt und keine konzeptionell beabsichtigte Wirkung dar. Schwächen in der Koordination zwischen KfW und GIZ führen dazu, dass das Synergiepotenzial zwischen Begleitenden

Maßnahmen der deutschen EZ sowie deren Informationsfluss in den Politikdialog derzeit nicht voll ausgeschöpft wird.

Empfehlung 11 (BMZ, GIZ, KfW): Um innerhalb der deutschen EZ Synergien zu nutzen, sollte der gesamte Prozess der Planung, Umsetzung und des Monitorings bereits laufender und geplanter Begleitender Maßnahmen in enger Abstimmung zwischen BMZ, GIZ und KfW erfolgen. Die Repräsentation in den verschiedenen Gremien des Politikdialogs sollte arbeitsteilig auf der Basis einer vorausgegangenen Abstimmung durchgeführt werden.

5.4

Begleitende Maßnahmen in zukünftigen Budgethilfeevaluierungen

Die meisten Evaluierungen der Budgethilfe betrachten Begleitende Maßnahmen nur am Rande, obwohl ihre Bedeutung im Budgethilfepaket in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Die in dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse über die Wirkungsweise Begleitender Maßnahmen und deren Potenzial zur Steigerung der Effektivität der Budgethilfe können in die Programmtheorie einfließen und für künftige Evaluierungen nützlich sein.

Empfehlung 12 (BMZ): In künftigen Mehrgeber-Evaluierungen der Budgethilfe sollte der Beitrag Begleitender Maßnahmen, d.h. sowohl der explizit als Begleitmaßnahmen konzipierten als auch der im weiteren Sinne Begleitenden Maßnahmen, stärker berücksichtigt werden.



6.

AUSBLICK

Die Erkenntnisse der Evaluierung beziehen sich auf die Vergabe allgemeiner Budgethilfe in Niedrigeinkommensländer mit schwachen staatlichen Kapazitäten in Subsahara-Afrika. Zwischen 2003 und 2013 entfielen auf diese Region 79 Prozent der deutschen allgemeinen Budgethilfe. Wie eingangs dargestellt ist das Instrument der Budgethilfe politisch umstritten und sowohl in der deutschen als auch in der internationalen EZ im Wandel begriffen. Die in dieser Evaluierung erzielten Ergebnisse sollen daher vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in der internationalen Budgethilfe betrachtet werden.

Rückgang allgemeiner Budgethilfe im Portfolio bilateraler Geber

Im Evaluierungszeitraum und auch danach ist die Bedeutung der allgemeinen Budgethilfe in den Portfolios bilateraler Geber sowie deren Anteil an den nationalen Haushalten der Partnerländer in Subsahara-Afrika immer weiter zurückgegangen. Der Rückgang deutscher Zusagen für allgemeine Budgethilfe ist u.a. auf die Haltung der Bundesregierung zurückzuführen, Budgethilfe nur in ausgewählten Ländern auf Basis von strengen Einstiegsriterien zu vergeben und fortlaufend zu überprüfen. In vielen Partnerländern der Region kommt hinzu, dass die Underlying Principles und damit die Voraussetzung für die Vergabe allgemeiner Budgethilfe nicht mehr erfüllt wurden. Deutschland leistet als wichtigster Beitragszahler der EU allerdings weiterhin Budgethilfe im Rahmen der Budgethilfepolitik der Europäischen Kommission.

Vor dem Hintergrund sinkender Beiträge zur allgemeinen Budgethilfe stellt sich die Frage nach der künftigen Relevanz Begleitender Maßnahmen. Der Bedarf, Begleitende Maßnahmen zur Minderung treuhänderischer Risiken der Budgethilfe einzusetzen, nimmt aus Geberperspektive bei sinkender Budgethilfe ab. Die entwicklungspolitische Relevanz Begleitender Maßnahmen ist auch bei sinkenden Budgethilfebeiträgen und steigenden Eigeneinnahmen der Empfängerländer hoch, da für die Partnersysteme wichtige Bereiche und Institutionen gestärkt werden. Die Relevanz Begleitender Maßnahmen kann weiter steigen, wenn im Zuge sinkender Budgethilfevergabe die Ausübung der Kontrollfunktion durch die Geber abnimmt und von Akteuren im Partnerland selbst übernommen werden muss. Dies trifft auf Länder wie Mosambik und Tansania zu, die

künftig beträchtliche Einnahmen aus der Rohstoffförderung erwarten und möglichen negativen Folgen des Ressourcenreichtums vorbeugen wollen.

Von der allgemeinen zur sektoralen Budgethilfe

Aktuell zeigt sich sowohl bei bilateralen Gebern als auch bei der EU ein Trend weg von der allgemeinen Budgethilfe hin zu mehr sektoraler Budgethilfe. Von der Europäischen Kommission werden überwiegend Zusagen für Sector Development Contracts gemacht, während das Instrument der allgemeinen Budgethilfe, die Good Governance and Development Contracts, eher zurückhaltend eingesetzt wird. Begleitende Maßnahmen sind außerhalb des hier gewählten Evaluierungsfokus auch für Sektorbudgethilfen relevant. Auch deren Effektivität ist von der Qualität der landeseigenen Systeme abhängig. Auf Partnerseite wurde auch für Sektorbudgethilfen eine hohe Nachfrage nach Begleitenden Maßnahmen mit einem konkreten Anforderungsprofil beobachtet (Caputo et al., 2013; Lawson, 2015). Sektorbudgethilfen werden zwar ebenfalls über das Finanzministerium im Partnerland vereinbart, allerdings scheint wegen des Fokus auf einen Sektor die Einflussnahme der Geber auf zentrale Institutionen des öffentlichen Finanzwesens und übergreifende Reformprozesse begrenzt. Dennoch dienen Begleitende Maßnahmen auch hier zur Abmilderung treuhänderischer und politischer Risiken und zur Stärkung der systemischen Kapazitäten in sektorspezifischen Handlungsfeldern.

Begleitende Maßnahmen und unterschiedliche Niveaus der Staatlichkeit

Seit 2012 vergibt die Europäische Kommission allgemeine Budgethilfe an fragile Staaten mit dem neuen Instrument der State Building Contracts. Im Kontext fragiler Staaten, in denen dem Aufbau funktionsfähiger Verwaltungsstrukturen eine zentrale Rolle zukommt, können Begleitende Maßnahmen einen wichtigen Beitrag leisten. Zudem können Begleitende Maßnahmen dazu genutzt werden, in potenziellen Budgethilfeempfängerländern die Kapazitäten zu stärken und das öffentliche Finanzwesen für eine eventuelle (Wieder-) Aufnahme der sektoralen oder allgemeinen Budgethilfe vorzubereiten.

Unabhängig von der Relevanz Begleitender Maßnahmen bleibt die Frage, wie diese organisatorisch aufgesetzt werden

sollten. In der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten sowie zur Vorbereitung der (Wieder-) Aufnahme der Budgethilfe ist denkbar, Begleitende Maßnahmen auch an den Erfordernissen der Geber auszurichten und deren Anstrengungen zur Reduzierung der mit der Budgethilfe verbundenen treuhänderischen und politischen Risiken sichtbar zu machen. Dies schließt nicht aus, dass Begleitende Maßnahmen an den identifizierten Schwachstellen im Partnersystem ansetzen, um dort direkt zur Verbesserung der landeseigenen Systeme beizutragen und die Effektivität der Budgethilfe zu erhöhen. Ländern mit besser ausgebauten Verwaltungsstrukturen sowie einer aktiven Nachfrage nach bestimmten Begleitenden Maßnahmen sollten hingegen die Mittel zur Umsetzung dieser Maßnahmen in nicht zweckgebundener Form bereitgestellt werden.

Anknüpfungspunkte für künftige Evaluierungen

Die hier erzielten Ergebnisse können sowohl methodisch als auch inhaltlich für weitere Evaluierungen genutzt werden. Die rekonstruierte Theorie des Wandels Begleitender Maßnahmen – insbesondere die Wechselwirkungen mit anderen Elementen der Budgethilfe – kann dazu genutzt werden,

die Interventionslogik der Europäischen Kommission zu konkretisieren und bei zukünftigen Evaluierungen den Beitrag Begleitender Maßnahmen besser zu erfassen. Einer weiteren Überfrachtung des sehr umfangreichen Evaluierungsrahmens ließe sich über einen sequenzierten Ansatz im Rahmen von Teilevaluierungen entgegenwirken (Lawson, 2015). Inhaltlich bieten sich für weitere Evaluierungen verschiedene Anknüpfungspunkte:

- Die Begleitenden Maßnahmen anderer Budgethilfetypen sowie in anderen Länderkontexten (etwa von Sektorbudgethilfen in Mitteleinkommensländern) könnten evaluiert werden.
- Aus der Perspektive der EZ in den drei Themenfeldern (Öffentliches Finanzwesen, Entwicklungspolitiken und Demokratische Kontrolle) wäre zu untersuchen, wie sich der bilaterale Ausstieg aus der (allgemeinen) Budgethilfe und der damit verbundene Ausschluss aus dem Politikdialog der Budgethilfe auf die Effektivität der technischen und finanziellen Zusammenarbeit in den drei Themenfeldern und unterschiedlichen Vergabeformen vor Ort auswirkt.

7.

LITERATUR

Acemoglu, D., S. Johnson und J.A. Robinson (2002), „Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income“, *Quarterly Journal of Economics*, 117: 1231–1294.

Andrews, M. (2010), „How far have public financial management reforms come in Africa?“, HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP10-018, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Astbury, B. und F.L. Leeuw (2010), „Unpacking black boxes: Mechanisms and theory building in evaluation“, *American Journal of Evaluation*, 31: 363–381.

Barbe, J. (2012), „Presentation on decentralisation and budget support, held during Advanced EC seminar on decentralisation and local governance“, EuropeAid 2–5 July 2012.

Batley, R., L. Bjørnstad und A. Cumbi (2006), *Evaluation of General Budget Support: Mozambique Country Report*, International Development Department (IDD) of the University of Birmingham.

Bernardi, M., T. Hart und G. Rabinowitz (2015), *EU State Building Contracts – Early lessons from the EU's new Budget Support Instrument for fragile states*, ODI Report February 2015, Overseas Development Institute, London.

BMZ (2008a), *Externe Finanzkontrolle – Oberste Finanzkontrollbehörden. Synthesebericht*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2008b), *Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF)*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2014), *Good Financial Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Die Förderung guter Regierungsführung*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

Burnside, A.C. und D. Dollar (2004), „Aid, policies, and growth: revisiting the evidence“, World Bank Policy Research Working Paper.

Caputo, E., A. de Kemp und A. Lawson (2011a), *Assessing the impacts of budget support. Case studies in Mali, Tunisia and Zambia*, <http://www.oecd.org/derec/50313762.pdf> (Stand: Juni 2015).

Caputo, E., A. Lawson und A. de Kemp (2011b), „Application of new approach to the evaluation of Budget Support operations: Findings from Mali, Zambia and Tunisia – Synthesis of main results“, European Commission, Brussels.

Caputo, E. et al. (2013), *Evaluation of Budget Support in South Africa – Final Report*, <http://www.oecd.org/derec/ec/Evaluation-of-Budget-Support-Vol1.pdf> (Stand: Juni 2015).

CARE und ActionAid International (2006), *Where to now? Implications of changing relations between DFID, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda*, <http://insights.careinternational.org.uk/publications/where-to-now-implications-of-changing-relations-between-dfid-recipient-governments-and-ngos-in-malawi-tanzania-and-uganda-2006> (Stand: Juni 2015).

Cheru, F. (2006), „Building and supporting PRSPs in Africa: What has worked well so far? What needs changing?“, *Third World Quarterly*, 27: 355–376.

Craig, D. und D. Porter (2003), „Poverty reduction strategies: A new convergence“, *World Development*, 31: 53–69.

DANIDA (2013), *Guidelines for development contracts*, <http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Technical%20Guidelines/Guidelines%20for%20Development%20Contracts/Guidelines%20for%20development%20contracts%20final%20June%202013.pdf> (Stand: Juni 2015).

de Kemp, A., J. Faust und S. Leiderer (2011), *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia – Synthesis Report*, BMZ/Ministry of Foreign Affairs/SIDA, Bonn/The Hague/Stockholm.

de Renzio, P. (2006), „Aid, budgets and accountability: A survey article“, *Development Policy Review*, 24: 627–645.

de Renzio, P. (2009), „Taking stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM Systems across countries?“, ODI Working Paper 302, Overseas Development Institute, London.

de Renzio, P. (2011), „Buying better governance: The political economy of budget reforms in aid-dependent countries“, GEG Working Paper 2011/65, University College Oxford – Global Economic Governance Programme, Oxford.

de Renzio, P., M. Andrews und Z. Mills (2011), „Does donor support to public financial management reforms in developing countries work?“, ODI Working Paper 329, Overseas Development Institute, London.

de Renzio, P. und W. Krafchik (2007), „Budget monitoring and policy influence – Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives“, ODI Briefing Paper 16, Overseas Development Institute, London.

DFID (2011), *Implementing DFID's strengthened approach to budget support: Technical Note*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214161/Strengthened-approach-budget-support-Technical-Note.pdf (Stand: Juni 2015).

Dijkstra, G. und A. de Kemp (2015), „Challenges in evaluating budget support and how to solve them“, *Evaluation*, 21: 83–98.

Dijkstra, G., A. de Kemp und D. Bergkamp (2012), *Budget Support: Conditional results – Review of an instrument (2000–2011)*, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), The Hague.

Dorotinsky, B. und R. Floyd (2004), „Public expenditure accountability in Africa: Progress, lessons, challenges“, in B. Levy und S. Kpundeh (Hrsg.), *Building state capacity in Africa: New approaches, emerging lessons*, World Bank, Washington DC.

EC (2012), „Budget Support Guidelines: Programming, design and management – A modern approach to budget support“, Tools and Methods Series: Working Document, Brussels.

EU (2014), „Mapping of support to PFM reforms in Mozambique“ (unveröffentlichtes Dokument).

Faust, J. (2012a), „Der Umgang mit Konditionalitäten in der Vergabepraxis deutscher Budgethilfe – Underlying Principles, Performance Assessment Frameworks und Variable Tranchen“, Synthesestudie im Auftrag der KfW (unveröffentlichtes Manuskript).

Faust, J. (2012b), „Erfahrungen mit ‚Underlying Principles‘ bei der Vergabe deutscher Budgethilfe“, Gutachten im Auftrag der KfW (unveröffentlichtes Manuskript).

Faust, J. und S. Koch (2014), „Foreign Aid and the Domestic Politics of European Budget Support“, *DIE Discussion Paper 21/2014*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Faust, J., S. Koch und S. Leiderer (2011), „Multi-Donor Budget Support: Only halfway to effective coordination“, *DIE Briefing Paper 8/2011*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Faust, J., S. Leiderer und J. Schmitt (2012), „Financing poverty alleviation vs. promoting democracy? Multi-Donor Budget Support in Zambia“, *Democratization*, 19: 438–464.

Gaisbauer, F. und T. Schwedersky (2015), „Wirksamer Instrumentenmix in der Gesundheitszusammenarbeit?“, *DEval Policy Brief 02/2015*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

Hayman, R. (2011), „Budget Support and Democracy: A twist in the conditionality tale“, *Third World Quarterly*, 32: 673–688.

Hedström, P. und P. Bearman (2009), „What is Analytical Sociology about? An Introductory Essay“, in P. Hedström und P. Bearman (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Oxford University Press, Oxford.

Hesselmann, E. (2011), „The Limits of Control: The Accountability of Foundations and Partnerships in Global Health“, in S. Rushton und O.D. Williams (Hrsg.), *Partnerships and Foundations in Global Health Governance*, Palgrave Macmillan, London.

Hodges, T. und R. Tibana (2004), „Political Economy of the budget in Mozambique“, Oxford Policy Management, http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Political%20Economy%20of%20the%20Budget%20in%20Mozambique_o.pdf (Stand: Juni 2015).

Horton, B. (2010), „Poverty Reduction Support Credits: Mozambique Country Study“, IEG Working Paper Series 2010/7, Washington DC.

ICAI (2012), *The Management of UK Budget Support Operations*, <http://www.oecd.org/derec/50359937.pdf> (Stand: Juni 2015).

IEG (2010), „Poverty Reduction Support Credits: An evaluation of World Bank Budget Support“, Report No. CODE2009–0091, The World Bank, Washington DC.

Informal Governance Group Alliance (2010), *Aid and Budget Transparency in Mozambique – Constraints for Civil Society, the Parliament and the Government*, http://www.betteraid.org/sites/newbetteraid/files/Aid_Budget_Transparency_in_Moz.pdf (Stand: Juni 2015).

Kay, C. (2011), „Rural Poverty Reduction Policies in Honduras, Nicaragua and Bolivia: Lessons from a Comparative Analysis“, *European Journal of Development Research*, 23: 249–265.

Keijzer, N. (2013), „Who's the Boss? Strengthening the Effectiveness of Capacity-Development Support“, Briefing Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

Knack, S. und P. Keefer (1995), „Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures“, *Economics & Politics*, 7: 207–227.

Knoll, M. (2011), „Foreign Aid and Revenue Response. An examination of Joint General Budget Support“, Discussion Paper, School of Business & Economics, Freie Universität, Berlin.

Koch, S. und P. Morazan (2010), *Monitoring budget support in developing countries: A comparative analysis of national control mechanisms*, Südwind Institut, Bonn.

Koeberle, S., Z. Stavreski und J. Walliser (2006), *Budget Support as more effective aid: Recent experiences and emerging lessons*, World Bank Publications, Washington DC.

Komives, K. und G. Dijkstra (2011), „The legacy of the poverty reduction strategy processes in Latin America: Introduction and overview“, *European Journal of Development Research*, 23: 181–190.

Land, T. (2007), „Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel. What can we learn from promising experiences?“, Discussion Paper No. 78, European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

- Landser, P., et al. (2006)**, *Evaluation of General Budget Support: Burkina Faso Country Report*, International Development Department (IDD) of the University of Birmingham.
- Lawson, A. (2015)**, *Synthesis of Budget Support Evaluations: Analysis of the Findings, Conclusions and Recommendations of seven Country Evaluations of Budget Support*.
- Lawson, A., A. Bartholomew und M. Bibi (2014)**, *Independent Evaluation of budget support in Mozambique: Final Report Volume 1*, <http://www.oecd.org/derec/ec/Mz-BS-Eval-Final-Report-Vol-1.pdf> (Stand: Juni 2015).
- Lawson, A., et al. (2011)**, *Joint Evaluation of Budget Support Operations in Mali 2003–2009*, Joint Evaluation Unit of the Commission of the European Union, Brussels.
- Lawson, A., et al. (2013)**, *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: Lessons learned and recommendations for the future. Final Report: Volume 1*, http://www.netpublikationer.dk/um/11219/pdf/Joint_Evaluation_of_Budget_Support_to_Ta.pdf (Stand: Juni 2015).
- Lawson, A. und L. Rakner (2005)**, *Understanding patterns of accountability in Tanzania*, Oxford Policy Management/Chr. Michelsen Institute/REPOA, <http://gsdrc.ids.ac.uk/docs/open/DOC98.pdf> (Stand: Juni 2015).
- Leeuw, F.L. (2003)**, „Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be solved“, *American Journal of Evaluation*, 24: 5–20.
- Leiderer, S. (2009)**, „Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit – weder Teufelszeug noch Allheilmittel“, Analysen und Stellungnahmen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Lister, S. (2006)**, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, International Development Department (IDD) of the University of Birmingham.
- Loquai, C. und E. Fanetti (2011)**, *Support to domestic accountability in developing countries – Taking stock of the approaches and experiences of German Development Cooperation. Synthesis Report*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM)/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).
- Maesschalck, F.d., et al. (2014)**, *Basket funds in fragile states*, Institute of Development Policy and Management (IOB) of the University of Antwerp.
- Manning, C. und M. Malbrough (2012)**, „The Changing Dynamics of Foreign Aid and Democracy in Mozambique“, Working Paper, UNU Wider, Helsinki.
- Molenaers, N. (2012)**, „The great divide? Donor perceptions of budget support, eligibility and policy dialogue“, *Third World Quarterly*, 33: 791–806.
- Molenaers, N., et al. (2015)**, „What Determines the Suspension of Budget Support?“, *World Development*, forthcoming.
- Mungai, C. (2015)**, „'Most-followed' Africans on Twitter: Presidents don't rule here, its musicians, comedians, models and sports stars.“ *Mail and Guardian*, 27 Jan 2015, <http://mgafrica.com/article/2015-01-26-most-followed-africans-on-twitter-presidents-rarely-make-the-list> (Stand: Juni 2015).
- Nilsson, M. (2004)**, „Effects of budget support: A discussion of early evidence“, UTV Working Paper SIDA, Stockholm.
- OECD (2005)**, *Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*.
- OECD (2006)**, „Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery“, DAC Guidelines and Reference Series, The Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD/DAC (2012)**, *Evaluating budget support: Methodological approach*, http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf (Stand: Juni 2015).
- Pawson, R. und N. Tilley (2004)**, „Realist Evaluation“, Paper for the British Cabinet Office.
- Pech, B. (2010)**, „Programorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Implikationen für Post-Konflikt-Situationen (Literaturstudie)“, Project Working Paper, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg.
- Pelizzo, R. und A. Kinyondo (2014)**, „Public Accounts Committees in Eastern Africa: A Comparative Analysis“, REPOA Brief No. 44.
- Republic of Tanzania (2012)**, „The Supreme Audit Institution Development Initiative – SAIDI“.
- Robinson, M. (2006)**, „Budget analysis and policy advocacy: The role of non-governmental public action“, IDS Working paper series, 279, <http://www.unpei.org/sites/default/files/PDF/budgetingfinancing/Budget-Analysis-Policy-AdvocacyNGOAction.pdf> (Stand: Juni 2015).
- Rogers, P.J. (2008)**, „Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions“, *Evaluation*, 14: 29–48.
- Rønsholt, F.E. (2014)**, *Review of Budget Support Evaluations*, DANIDA, Copenhagen.

Sachs, J. (2005), *The end of poverty: How we can make it happen in our lifetime*, Penguin UK.

Schick, A. (2011), „Repairing the budget contract between citizens and the state“, *OECD Journal on Budgeting*, 11: 1–27.

Schmitt, J. (2014), „Entwicklungsfinanzierung zwischen Konditionalität und Politikdialog am Beispiel Multi-Donor Budget Support in Ghana“, in A. Ziai (Hrsg.), *Im Westen nichts Neues? Stand und Perspektiven der Entwicklungstheorie*, Nomos, Baden-Baden.

Schmitt, J. und D. Beach (2014), „Tracing mechanisms as a means to evaluate the governance-effectiveness of budget support“, Conference Paper, EADI General Conference 2014.

Schwedersky, T., M. Noltze und F. Gaisbauer (2014), *30 Jahre ruandisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitswesen*, Evaluierungsbericht, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

SECO (2014), *Budget Support Strategy*, <http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/05404/05458/index.html?lang=en> (Stand: Juni 2015).

Simson, R. und B. Welham (2014), „Incredible Budgets – Budget Credibility in Theory and Practice“, ODI Working Paper 400, Overseas Development Institute, London.

Stern, E., et al. (2012), „Broadening the range of designs and methods for Impact Evaluations: Report of a study commissioned by the Department for International Development“, Working Paper, DFID, London.

Stewart, F. und M. Wang (2003), „Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?“, QEH Working Paper Series.

Svensson, J. (1999), „Aid, growth and democracy“, *Economics & Politics*, 11: 275–297.

Tavakoli, H. und G. Smith (2013), „Back under the microscope: Insights from evidence on budget support“, *Development Policy Review*, 31: 59–74.

Tilly, C. (2001), „Mechanisms in political processes“, *Annual Review of Political Science*, 4: 21–41.

Walters, P. (2005), „Multi-Donor Budget support and Capacity Development: Emerging lessons from Ghana“.

White, H. (2009), „Theory-based impact evaluation: principles and practice“, 3ie Working Paper, 3.

White, H. und D. Phillips (2012), „Addressing Attribution of Cause and Effect in Small n Impact Evaluations: Towards an Integrated Framework“, Working Paper, International Initiative for Impact Evaluation, New Delhi.

Williamson, T. (2006), „General Budget Support and Public Financial Management Reform: Emerging Lessons from Tanzania and Uganda“, in S. Koeberle, Z. Stavreski und J. Walliser (Hrsg.), *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, World Bank Publications, Washington DC.

World Bank (1996), *World development report 1996: From plan to market*, World Bank, Washington DC.

World Bank (2014a), *Bank Procedure 8.60 – Development Policy Financing*, World Bank, Washington DC.

World Bank (2014b), *Operational Policy 8.60 – Development Policy Lending*, World Bank, Washington DC.

Ziaja, S. (2013), „Diversity trumps quantity: Types of foreign aid, donor fragmentation and democratization“, EPSA 2013 Annual General Conference Paper 281.

8.

ANHANG

8.1

Methodische Vorgehensweise bei der Portfolioanalyse

Die Analyse soll einen Überblick über das deutsche Portfolio Begleitender Maßnahmen im Kontext der allgemeinen Budgethilfe schaffen. Bisher existierte keine allgemein anerkannte Definition von Begleitenden Maßnahmen und somit auch kein Identifikationscode in statistischen Datenbanken über internationale Entwicklungshilfeströme wie dem Creditor Reporting System des OECD-DAC. Für die Portfolioanalyse wurde ein Datensatz über die Gesamtheit deutscher Begleitender Maßnahmen erstellt. Es wurden eine Definition von Begleitenden Maßnahmen entwickelt, Interventionen identifiziert, die unter die Definition fallen sowie Daten über das Volumen der identifizierten Maßnahmen erfasst und die Maßnahmen kategorisiert.

1. **Definition:** Begleitende Maßnahmen der deutschen EZ sind alle Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, die eine zeitliche Überschneidung mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe aufweisen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können. Es werden drei Schichten Begleitender Maßnahmen mit abnehmender Nähe zur finanziellen Komponente der Budgethilfe unterschieden:
 - a.) **Begleitende Maßnahmen der ersten Schicht** sind Maßnahmen, die zusammen mit der Budgethilfe im Programmdokument beschrieben werden und explizit als „Begleitmaßnahmen der Budgethilfe“ konzipiert und bezeichnet sind. Dies sind ausschließlich Maßnahmen der finanziellen Zusammenarbeit.
 - b.) **Begleitende Maßnahmen der zweiten Schicht** sind eigenständige Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit, die in ihrer praktischen Umsetzung Bezüge zur Budgethilfe aufweisen und daher einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Budgethilfe leisten.
 - c.) **Begleitende Maßnahmen der dritten Schicht** sind Maßnahmen, von denen nur einzelne Komponenten relevant für die Budgethilfe sind, darunter Dezentralisierungsprogramme oder Vorhaben im Bereich

Rohstoffgovernance. Begleitende Maßnahmen der dritten Schicht flossen nicht in die Portfolioanalyse mit ein, wurden jedoch im Rahmen der beiden Kurzmissionen nach Mosambik und Tansania berücksichtigt.

2. **Identifikation:** Maßnahmen der ersten Schicht lassen sich über die Programmdokumente der Budgethilfe eindeutig und offensichtlich identifizieren (siehe Tabelle 5). Die Zuordnung Begleitender Maßnahmen zu den Schichten 2 und 3 ist komplizierter und hängt von Wirkungszusammenhängen in der praktischen Umsetzung der Maßnahme ab. Diese gehen aus den Beschreibungen der Maßnahmen in den Programmdokumenten nicht immer hervor. In einem diskursiven Prozess wurde deshalb mit den zuständigen Länderreferentinnen und -referenten im BMZ und abschließend mit den Landesdirektorinnen und -direktoren der GlZ geklärt, welche Maßnahmen der TZ in den Budgethilfeempfängerländern zu einem überwiegenden oder kleinen Teil in Bezug zur Budgethilfe stehen. Basis für den Diskurs war eine Liste aller Maßnahmen, in deren Programmdokumenten (Programmorschläge bzw. Angebote) ein Bezug zur Budgethilfe hergestellt wird. Eine tabellarische Übersicht aller nach dieser Definition erfassten Begleitenden Maßnahmen findet sich in Tabelle 6 (Anhang 8.2). In der Portfolioanalyse werden nur Maßnahmen der ersten beiden Schichten berücksichtigt, die jeweils vollständig relevant für die Effektivität der Budgethilfe sind. Begleitende Maßnahmen der dritten Schicht bleiben unberücksichtigt, da ihr Gesamtvolumen sich auf Basis der verfügbaren Daten nicht in budgethilferelevante und -irrelevante Komponenten zerlegen lässt und eine vollständige Berücksichtigung zu erheblicher Verzerrung der Ergebnisse geführt hätte. Ausgewählte Beispiele für Begleitende Maßnahmen anderer Geber sind in Kapitel 2.2 dargestellt.
3. **Datenerfassung:** Im nächsten Schritt wurden relevante Daten über Begleitende Maßnahmen und die finanziellen Beiträge der Budgethilfe aus verschiedenen Dokumenten zusammengeführt. Die Analyse der deutschen Begleitenden Maßnahmen und der deutschen Beiträge zur Budgethilfe stützt sich auf die zugehörigen Programmdokumente und beruht im Wesentlichen auf Daten über Zusagen.

Daten über tatsächliche Auszahlungen sind – insbesondere bezüglich Begleitender Maßnahmen – nur eingeschränkt verfügbar. Ein Abgleich der verfügbaren Auszahlungsdaten mit den zugesagten Beträgen für Begleitende Maßnahmen deutet darauf hin, dass diese im Regelfall übereinstimmen, sodass das gewählte Vorgehen ein aussagekräftiges Bild vermittelt.⁴⁸ Begleitende Maßnahmen wurden in der Portfolioanalyse nur in dem Zeitraum berücksichtigt, in dem auch deutsche Budgethilfe in dem jeweiligen Land geleistet wurde, da die Maßnahmen andernfalls nicht als „begleitend“ angesehen werden können. Maßnahmen, die über die angerechneten Zeiträume hinaus durchgeführt

wurden, werden anteilig berücksichtigt. Der Beginn der deutschen Budgethilfe ist definiert als das Jahr, für das laut CRS-OECD-DAC die erste deutsche Budgethilfefazusage gemacht wurde. Das Ende des berücksichtigten Zeitraums richtet sich entweder nach dem Jahr, in dem laut BMZ-Pressemitteilung die Budgethilfe ausgesetzt wurde oder dauerhaft ausgelaufen ist. Wenn deutsche Budgethilfe über 2013 hinaus geleistet wurde oder weiterhin geleistet wird, ist die Maßnahme bis zum Ende des Evaluierungszeitraums im Jahr 2013 berücksichtigt (Tabelle 4). Unberücksichtigt bleiben Maßnahmen, deren Umsetzung erst nach Beendigung der Budgethilfe oder nach 2013 begonnen hat.

Tabelle 4: Berücksichtigte Zeiträume in der Portfolioanalyse nach Empfängerland

	von (Jahr, für das laut CRS OECD-DAC die erste deutsche Budgethilfefazusage gemacht wurde; frühester Zeitpunkt 2003)	bis (2013 oder das Jahr, in dem laut BMZ Pressemitteilung die deutsche Budgethilfe beendet/gestoppt wurde; späterster Zeitpunkt 2013)
Burkina Faso	2007	2013*
Ghana	2004	2013*
Malawi	2009	2011**
Mali	2009	2012**
Mosambik	2004	2013*
Ruanda	2007	2012**
Sambia	2007	2013
Tansania	2004	2013
Uganda	2003	2012**

* Derzeit laufendes deutsches Budgethilfefazusageprogramm (Stand: April 2015).

** Ausgesetztes deutsches Budgethilfefazusageprogramm aufgrund von Verletzung der Underlying Principles (siehe Kapitel 2.2).

Die Bereitschaft der Geber zur Vergabe von Budgethilfe ist an die Einhaltung der Underlying Principles gekoppelt, die in einem Memorandum of Understanding zwischen Gebern und Partnern festgelegt werden. In den Underlying Principles

werden zentrale Kriterien hinsichtlich demokratischer Partizipation, Menschenrechten, Korruptionsbekämpfung, gutem Management öffentlicher Finanzen, makroökonomischer Stabilität und allgemeiner Entwicklungsorientierung beschrieben.

⁴⁸ Bei der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe kommt es in der Praxis immer wieder zu Verzögerungen der Auszahlungen oder sogar dauerhafter Einbehaltung zugesagter Budgethilfebeträge, in der Regel bedingt durch Unregelmäßigkeiten im Partnerland wie politische Unruhen oder Korruptionsvorwürfe. Gelegentlich kommt es auch zu Aufstockungen ursprünglich zugesagter Budgethilfebeträge. Im Gegensatz dazu scheint die Diskrepanz zwischen Zusagen und Auszahlungen bezüglich Begleitender Maßnahmen gering. Für das Portfolio von Begleitmaßnahmen der KfW liegen DEval jährliche Auszahlungsdaten vor, die eine Gegenüberstellung mit den zugesagten Volumina ermöglichen. Bis auf wenige Ausnahmen – darunter vor allem eine Begleitmaßnahme in Malawi, die nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung umgesetzt werden konnte – korrespondieren die Auszahlungen mit den zugesagten Beträgen. Es ist daher unkritisch, der Portfolioanalyse die Daten über Zusagen für Begleitende Maßnahmen zugrunde zu legen.

Eine Verletzung der Underlying Principles kann eine Kürzung der Budgethilfe, eine (temporäre) Suspendierung oder einen Ausstieg nach sich ziehen. Die Feststellung der Verletzung der Underlying Principles und die daraus resultierenden Konsequenzen liegen im Ermessensspielraum der einzelnen Geber. Die abschließende Entscheidung darüber, ob aus deutscher Sicht eine Verletzung der Underlying Principles vorliegt, liegt beim BMZ, das diese Entscheidung u.a. auf Basis von Analysen und Bewertungen der KfW aber auch aufgrund von politischen Erwägungen stützt (Faust, 2012b). Im Evaluierungszeitraum gab es in fast allen der betrachteten neun Länder Kürzungen oder Verzögerungen der Budgethilfeauszahlungen. Dauerhaft suspendiert wurde die Budgethilfe in vier der neun Länder aus folgenden Gründen:

- Malawi (2011): Menschenrechtsverletzungen und Bedenken bezüglich der Einhaltung der Pressefreiheit.
- Mali (2012): Militärputsch im März 2012.
- Ruanda (2012): Vorwurf der Unterstützung von Aktivitäten illegaler Milizen im Ostkongo und dadurch Verletzung des internationalen Waffenembargos.
- Uganda (2012): Korruptionsskandal im Premierministeramt, Vorwurf der Unterstützung der Rebellengruppe M23 im Ostkongo durch das ugandische Militär, Diskussion um eine Gesetzgebung gegen Homosexuelle.

Anders als andere Geber hat Deutschland in keinem dieser Länder die Budgethilfe bislang wieder aufgenommen.

8.2

Informationen zu deutschen Begleitenden Maßnahmen

Tabelle 5: Portfolio Begleitende Maßnahmen Schicht 1

Land	Titel der Maßnahme	Laufzeit	Finanzierungstyp	Korb	TZ/FZ	Zusage in Millionen Euro
Burkina Faso	Begleitmaßnahme zu „Unterstützung der nationalen burkinischen Strategie für Wachstum und nachhaltige Entwicklung“ Komponente A: Unterstützung der Korruptionsbekämpfung	2012–2015	Einzelfinanzierung	ja	FZ	0,4
Burkina Faso	Begleitmaßnahme zu „Unterstützung der nationalen burkinischen Strategie für Wachstum und nachhaltige Entwicklung“ Komponente B: Unterstützung des burkinischen Rechnungshofs	2012–2015	Einzelfinanzierung	ja	FZ	0,6
Ghana	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliche Unterstützung der ghanaischen Wachstums- und Armutsminderungsstrategie“	2003–2009	Kofinanzierung	nein	FZ	0,3
Ghana	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliche Unterstützung der ghanaischen Wachstums- und Armutsminderungsstrategie“	2010–2012	Kofinanzierung	nein	FZ	0,5
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung“	2004–2007	Einzelfinanzierung	nein	FZ	0,5
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente A: Beratung des GoM im GP	2008–2009	Einzelfinanzierung	nein	FZ	0,4
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente B: Rechnungshof	2008–2009	Einzelfinanzierung	ja	FZ	1,6
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente C: Steuer- und Zollverwaltung	2008–2009	Einzelfinanzierung	ja	FZ	2
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente A: Unterstützung des Gemeinschaftsprogramms	2010–2011	Einzelfinanzierung	nein	FZ	0,8

Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente B: Rechnungshof	2010–2011	Einzelfinanzierung	ja	FZ	0.8
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente C: Steuer- und Zollverwaltung	2010–2011	Einzelfinanzierung	ja	FZ	1
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente D: Parlament und Zivilgesellschaft im Budgetzyklus	2010–2013	Einzelfinanzierung	nein	FZ	0.4
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente B: Rechnungshof und Komponente C: Steuer- und Zollverwaltung	2011–2012	Einzelfinanzierung	ja	FZ	2.5
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente B: Rechnungshof	2012	Einzelfinanzierung	ja	FZ	0.8
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente C: Steuer- und Zollverwaltung	2012–2013	Einzelfinanzierung	ja	FZ	3.7
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente A: Unterstützung des Budgethilfeprogramms im Bereich Budgetanalyse – Stärkung der Begleitung des Budgetprozesses durch das Parlament, die Zivilgesellschaft und die Medien Mosambiks	2013–2014	Einzelfinanzierung	nein	FZ	1
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente B: Rechnungshof	2013–2014	Einzelfinanzierung	ja	FZ	2
Mosambik	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliches Programm für makroökonomische Unterstützung“ Komponente C: Steuer- und Zollverwaltung	2013–2014	Einzelfinanzierung	ja	FZ	5
Ruanda	Begleitmaßnahme zu „Makroökonomische Programmunterstützung im Rahmen der EDPRS II“	2009/10–2010/11	Einzelfinanzierung	ja	FZ	1
Ruanda	Begleitmaßnahme zu „Makroökonomische Programmunterstützung im Rahmen der EDPRS III“	2011/12–2013/14	Einzelfinanzierung	ja	FZ	3
Ruanda	Begleitmaßnahme zu „Makroökonomische Programmunterstützung im Rahmen der EDPRS IV“ Komponente A: PFM	2012/13–2014/15	Einzelfinanzierung	ja	FZ	2
Ruanda	Begleitmaßnahme zu „Makroökonomische Programmunterstützung im Rahmen der EDPRS IV“ Komponente B: Rechnungshof	2012/13–2014/15	Einzelfinanzierung	ja	FZ	1
Tansania	Begleitmaßnahme zu „Allgemeine Budgethilfe in Tansania“ Unterstützung des PFM RP	2009/10	Einzelfinanzierung	ja	FZ	0.8
Tansania	Begleitmaßnahme zu „Allgemeine Budgethilfe in Tansania“ Unterstützung des PFM RP	2012/13–2014/15	Einzelfinanzierung	ja	FZ	2
Uganda	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliche Unterstützung des National Development Plan in Uganda“ Unterstützung des PFM Reformprogramms FINMAP	2010/11–2012/13	Einzelfinanzierung	ja	FZ	3
Uganda	Begleitmaßnahme zu „Gemeinschaftliche Unterstützung des National Development Plan in Uganda“ Unterstützung der Steuersystemreform	2011/12–2012/13	Einzelfinanzierung	nein	FZ	2

Tabelle 6: Portfolio Begleitende Maßnahmen Schicht 2

Land	Titel der Maßnahme	Laufzeit	Finanzierungstyp	Korb	TZ/FZ	Zusage in Millionen Euro
Burkina Faso	Beratung des Wirtschafts- und Finanzministeriums III	08/2006–07/2009	Einzelfinanzierung	nein	TZ	1,5
Burkina Faso	Beratung des Wirtschafts- und Finanzministeriums IV	08/2009–07/2012	Einzelfinanzierung	nein	TZ	1,5
Burkina Faso	Beratung des Wirtschafts- und Finanzministeriums V	08/2012–07/2015	Einzelfinanzierung	nein	TZ	2
Ghana	Verbesserung der öffentlichen Finanzen in Ghana – Good Financial Governance I – Verbesserung der Steuererhebung	09/2003–08/2006	Einzelfinanzierung	nein	TZ	1,3
Ghana	Verbesserung der öffentlichen Finanzen in Ghana – Good Financial Governance II	09/2006–03/2010	Kofinanzierung	nein	TZ	5
Ghana	Verbesserung der öffentlichen Finanzen in Ghana – Good Financial Governance III	04/2010–03/2013	Kofinanzierung	nein	TZ	9
Ghana	Verbesserung der öffentlichen Finanzen in Ghana – Good Financial Governance IV	03/2013–12/2015	Kofinanzierung	nein	TZ	8
Malawi	Beratung des Ministeriums für Wirtschaftsplanung und Entwicklung und des Finanzministeriums II	07/2008–06/2012	Einzelfinanzierung	nein	TZ	4
Mali	Beratung des Wirtschafts- und Finanzministeriums III – Beratung zur Umsetzung der Wachstums- und Armutsstrategie	09/2008–12/2012	Einzelfinanzierung	nein	TZ	1,5
Sambia	Demokratisierung, Staat und Zivilgesellschaft I	11/2005–09/2009	Kofinanzierung	nein	TZ	5,8
Sambia	Demokratisierung, Staat und Zivilgesellschaft II	10/2009–03/2012	Kofinanzierung	nein	TZ	6,2
Sambia	Demokratisierung, Staat und Zivilgesellschaft II – TZ im weiteren Sinne	10/2009–03/2012	Einzelfinanzierung	nein	TZ	0,8
Sambia	Demokratisierung, Staat und Zivilgesellschaft III – Politische Teilhabe von Zivilgesellschaft in Governancereformen und Armutsbekämpfung	04/2012–03/2015	Kofinanzierung	nein	TZ	5
Sambia	Unterstützung des Finanzministeriums bei der Verbindung der Armutsbekämpfungsstrategie mit dem Haushaltsprozess I	10/2005–09/2007	Einzelfinanzierung	nein	TZ	2
Sambia	Unterstützung des Finanzministeriums bei der Verbindung der Armutsbekämpfungsstrategie mit dem Haushaltsprozess II	10/2007–09/2009	Einzelfinanzierung	nein	TZ	1,5
Sambia	Unterstützung des Finanzministeriums bei der Verbindung der Armutsbekämpfungsstrategie mit dem Haushaltsprozess III	10/2009–12/2012	Kofinanzierung	nein	TZ	3,5
Sambia	Unterstützung des Finanzministeriums bei der Verbindung der Armutsbekämpfungsstrategie mit dem Haushaltsprozess IV – Förderung von Good Financial Governance	01/2013–12/2015	Einzelfinanzierung	nein	TZ	5
Tansania	Unterstützung des tansanischen Rechnungshofes	10/2012–12/2015	Einzelfinanzierung	nein	TZ	3,5
Uganda	Stärkung der Menschenrechte in Uganda	10/2011–12/2013	Einzelfinanzierung	nein	TZ	1,94
Uganda	Unterstützung des Amtes des Premierministers bei der Umsetzung des Wiederaufbauplans für Norduganda	07/2008–12/2012	Einzelfinanzierung	nein	TZ	3,0

Abbildung 18: Jährliche deutsche Zusagen für Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe nach Empfängerland und Kategorie, 2003–2013

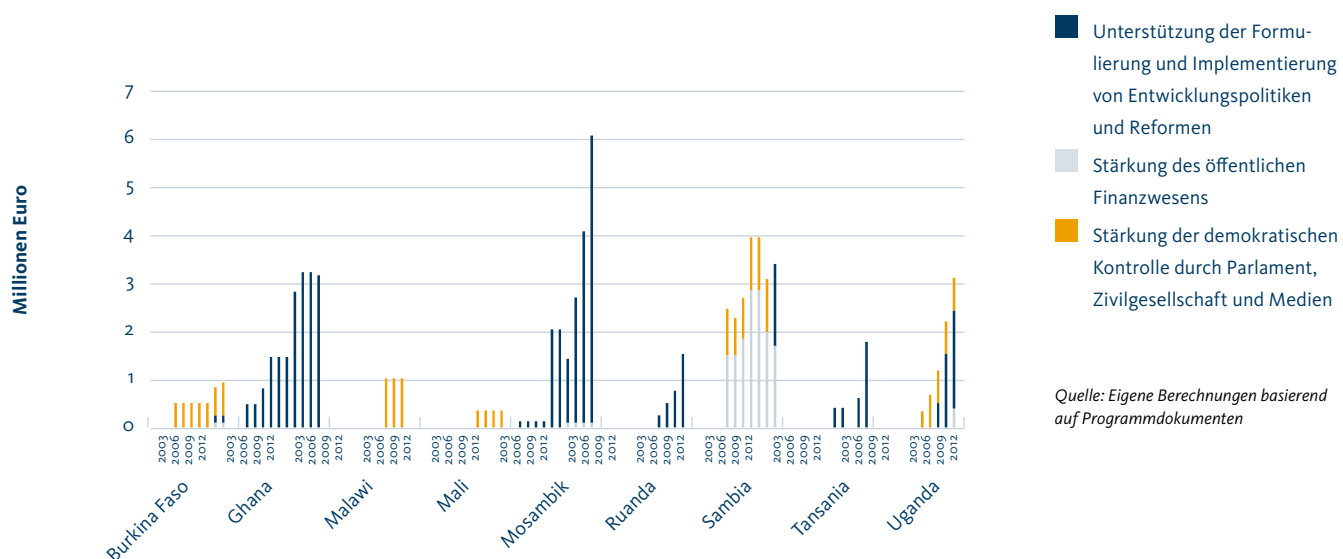
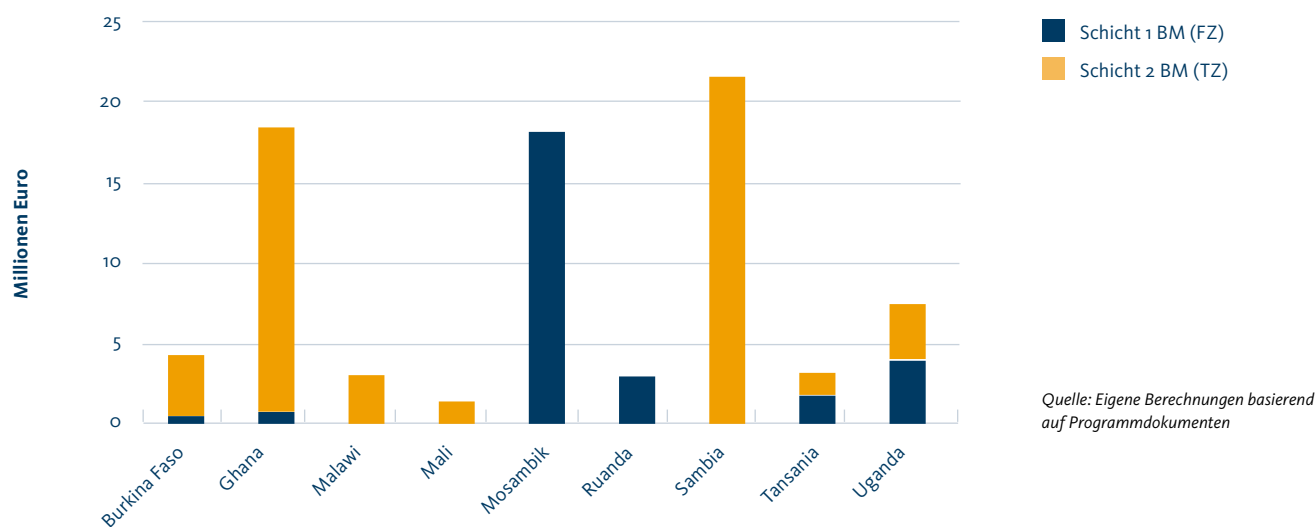


Abbildung 19: Deutsche Zusagen für Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe nach Empfängerland und Schicht (FZ und TZ), 2003–2013



8.3

Online-Fragebogen

Part A: General information about your current position

We would first of all like to ask some questions about your current position.

4. In which country is your assignment?

_____ [please select]

5. What is your current position?

<input type="checkbox"/>	Representative of a current donor of general budget support (non-German)
<input type="checkbox"/>	Representative of a former donor of general budget support (non-German)
<input type="checkbox"/>	Other donor representative (non-German)
<input type="checkbox"/>	Current German Head of Cooperation
<input type="checkbox"/>	Former German Head of Cooperation
<input type="checkbox"/>	Programme manager of a German KfW Accompanying Measure to Budget Support
<input type="checkbox"/>	Programme manager of a German GIZ Accompanying Measure to Budget Support
<input type="checkbox"/>	Other, please specify _____

6. How many years have you worked in your current position?*

<input type="checkbox"/>	up to 1 year
<input type="checkbox"/>	> 1-2 years
<input type="checkbox"/>	> 2-3 years
<input type="checkbox"/>	> 3-4 years
<input type="checkbox"/>	> 4-5 years
<input type="checkbox"/>	more than 5 years

Part B: Budget support

Please note: in this survey, the term “budget support” refers to general budget support only.

7. How do you generally rate the effectiveness of budget support in the country of your assignment regarding the following major objectives?*

	Highly effective 1	2	3	Not effective 4	Cannot say
Poverty reduction	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Good governance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Do you observe any of the following problems in the country of your assignment that might prevent budget support from efficiently contributing to the reduction of poverty?*

	Highly severe problem 1	2	3	Not a problem at all 4	Cannot say
Total government funds are not sufficient.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funds are not appropriately allocated between sectors.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funds are not appropriately allocated within sectors.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funds are not appropriately allocated across regions.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funds are misappropriated, i.e. not used for intended purposes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funds are parked on government accounts and not utilized timely.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utilized funds do not actually translate into results.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other, please specify _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Part C: Accompanying Measures to Budget Support (AM to BS)

Now we come to the core part of this survey. Before answering the next questions, it is important that you understand our definition of “Accompanying Measures to Budget Support”, hitherto shortened as AM to BS.

What do we mean by AM to BS?

Many donors try to increase the effectiveness of budget support by providing technical assistance and capacity building

flanking the provision of budget support funds. In this survey, we call all such measures that can improve the effectiveness of budget support funds AM to BS. These could be consultancy, research and training directed at the staff of government ministries and public institutions, as well as at representatives of civil society, just to cite some examples. AM to BS encompass both technical and financial assistance. They can be implemented either bilaterally or as contribution to a common fund.

9. A: In how far do deficiencies in the following areas cause the problems you have identified in question 5?

B: In how far are these deficiencies currently being addressed by AM to BS of all donors?

	A: Cause of problems						B: Addressed by AM to BS				
	Very much 1	2	3	Not at all 4	Can-not say		Very much 1	2	3	Not at all 4	Can-not say
Budget planning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Budget execution	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Budgetary control (internal and external)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Procurement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Revenue generation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Debt management	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fiscal decentralization	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Formulation of development policies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Implementation of development policies/reforms	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monitoring of development policies/reforms	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Democratic control by parliamentarians	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Democratic control by civil society	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Democratic control by media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other, please specify _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please imagine for a moment, you were the only donor in the country of your assignment and had to spend a given amount of money for different purposes.

10. Given the situation in the country of your assignment, which percentages would you allocate to budget support funds, AM to BS and other programmes/ projects, respectively?

Please indicate the percentage you would allocate to each type.

Budget support funds _____

AM to BS _____

Other programmes/projects _____

Total _____ percent (must add up to 100%)

11. How would you distribute a given amount of money for AM to BS among the following thematic areas?

Please indicate the percentage you would allocate to each type.

Strengthening the public financial management system	_____	
Improving formulation/ implementation of development policies	_____	
Supporting democratic control	_____	
Other	_____	
Total		percent (must add up to 100%)

12. How would you distribute a given amount of money for AM to BS among the following types of AM to BS?

Please indicate the percentage you would allocate to each type.

Short-term consultancy	_____	
Long-term advisory	_____	
Studies, research	_____	
Training, workshops	_____	
Equipment	_____	
Other	_____	
Total		percent (must add up to 100%)

13. What else do you need to consider for ensuring that AM to BS optimally support the effectiveness of budget support?

Please indicate the percentage you would allocate to each type.

14. Generally, from your point of view as a donor, what are advantages and disadvantages of contributing to a common fund versus own implementation?

_____ Advantages

_____ Disadvantages

15. In relation to the objectives listed below, how do you rate

A: the actual contribution of the currently implemented set of AM to BS by all donors and

B: the potential contribution of AM to BS in general?

	A: Actual contribution						B: Potential contribution				
	High 1	2	3	None 4	Can- not say		High 1	2	3	None 4	Can- not say
Poverty reduction	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Good governance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduction of fiduciary risks	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. How do you rate

A: the demand by the partner government for

B: the level of donor coordination of AM to BS in the following thematic areas?

	A: Government demand						B: Donor coordination				
	Very much 1	2	3	Not at all 4	Can- not say		Very much 1	2	3	Not at all 4	Can- not say
Strengthening the public financial management system.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Improving formulation and implementation of development policies.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Budgetary control (internal and external)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Supporting democratic control by parliamentarians, civil society and media.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other, please specify _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. How do you rate government ownership/ commitment to achieve the objectives of the currently implemented set of AM to BS by all donors?

Very high commitment 1	2	3	No commitment at all 4	Cannot say
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Please specify thematic areas for which government ownership/ commitment is particularly high and low.

_____ Areas of high commitment

_____ Areas of low commitment

19. What needs to be done to strengthen government ownership/ commitment?
Please rate the importance of each of the following aspects.

	Very important 1	2	3	Not important at all 4	Cannot say
The objectives of AM to BS need to correspond to government priorities	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A trust relationship between government and donor has to be maintained	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
The government needs to be in the lead in selecting and managing technical advisors	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
The objectives of AM to BS have to be in line with well formulated PAF indicators.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
When PAF indicators are not met, donors need to respond with coordinated action	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
The amount of budget support that is retained when PAF indicators are not met, needs to be significant for the partner government	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other, please specify _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Besides government commitment, which other key factors for the success of AM to BS do you observe?

Part D: Interrelations of AM to BS and other budget support inputs

21. According to your experience, the implementation of AM to BS generates information that is...

	Strongly agree 1	2	3	Strongly disagree 4	Cannot say
useful for the policy dialogue around budget support	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
useful for the high level political dialogue	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
actually used in the policy dialogue around budget support	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
actually used in the high level political dialogue	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. According to your experience, the policy dialogue is used for...

	Strongly agree 1	2	3	Strongly disagree 4	Cannot say
identifying obstacles to an efficient functioning of budget support	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
targeting AM to BS to overcome obstacles to an efficient functioning of budget support	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
coordinating the planning of AM to BS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
coordinating the implementation of AM to BS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
discussing monitoring results about the progress of AM to BS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
other, please specify _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

In the following section, we want to investigate the interrelations between AM to BS that strengthen the supply and the demand side of accountability.

23. In which aspects do AM to BS improve the provision of budget information by public finance management institutions?

Multiple answers possible.

<input type="checkbox"/>	Quantity of budget information
<input type="checkbox"/>	Quality of budget information
<input type="checkbox"/>	Timeliness of budget information
<input type="checkbox"/>	Accessibility of budget information
<input type="checkbox"/>	Other, please specify _____

24. In which aspects do AM to BS improve the capacity of civil society, parliamentarians and the media to absorb and utilize budget information?

Multiple answers possible.

<input type="checkbox"/>	Being aware of budget information
<input type="checkbox"/>	Accessing budget information
<input type="checkbox"/>	Understanding budget information
<input type="checkbox"/>	Commenting budget information for the public
<input type="checkbox"/>	Requesting improved provision of budget information
<input type="checkbox"/>	Other, please specify _____

Finally, we would like to learn more about your portfolio of AM to BS.

25. Which donor do you represent?

_____ [please select]

26. In which of the following fields is the donor you represent financing/ implementing AM to BS?

Please tick all applicable.

<input type="checkbox"/>	Budget planning
<input type="checkbox"/>	Budget execution
<input type="checkbox"/>	Budgetary control (e.g. auditor general)
<input type="checkbox"/>	Procurement
<input type="checkbox"/>	Revenue generation (e.g. tax, customs)
<input type="checkbox"/>	Debt management
<input type="checkbox"/>	Fiscal decentralization
<input type="checkbox"/>	Formulation of development policies
<input type="checkbox"/>	Implementation of development policies/ reforms
<input type="checkbox"/>	Monitoring of development policies/ reforms
<input type="checkbox"/>	Democratic control by parliamentarians
<input type="checkbox"/>	Democratic control by civil society
<input type="checkbox"/>	Democratic control by media
<input type="checkbox"/>	Other, please specify _____

27. What type of measures do you finance/ implement?

Please tick all applicable.

<input type="checkbox"/>	Short-term consultancy
<input type="checkbox"/>	Long-term advisory
<input type="checkbox"/>	Studies, research
<input type="checkbox"/>	Training, workshops
<input type="checkbox"/>	Equipment
<input type="checkbox"/>	Other, please specify _____

28. How do you conceptualize AM to BS?

<input type="checkbox"/>	As an integral part of the budget support package
<input type="checkbox"/>	Independent of budget support package
<input type="checkbox"/>	Other, please specify _____

29. How do you implement AM to BS?

Please tick all applicable.

<input type="checkbox"/>	Bilateral technical assistance
<input type="checkbox"/>	Bilateral financial assistance
<input type="checkbox"/>	Contribution to common fund
<input type="checkbox"/>	Other, please specify _____

8.4

Rücklauf der Online-Befragung

Die beiden Grafiken in Tabelle 7 zeigen, dass die Mehrzahl der angefragten (aktuellen) WZ-Referentinnen und -Referenten, die derzeitigen (bzw. bei abgeschlossenen Maßnahmen jeweils letzten) Auftragsverantwortlichen sowie Projektmanagerinnen und -manager deutscher Begleitender Maßnahmen an der Online-Befragung teilgenommen haben (Rücklaufquoten: KfW: 92 Prozent, WZ-Referentinnen und -Referenten: 91 Prozent, GIZ-Auftragsverantwortliche: 75 Prozent). Somit kann auf deutscher Seite von einem repräsentativen Meinungsbild ausgegangen werden, das sich vonseiten der WZ-Referentinnen und -Referenten auf alle deutschen Begleitenden Maßnahmen bezieht, während bei den Durchführungsorganisationen

davon auszugehen ist, dass sie einen Fokus auf ihre eigenen Maßnahmen (KfW: Schicht 1, GIZ: Schicht 2) haben. Bei den Vertreterinnen und Vertretern anderer Geber ist davon auszugehen, dass unter den 47 Prozent Antwortenden aktive Budgethilfegeber stärker repräsentiert sind, was einen leichten Bias pro Budgethilfe zur Folge haben könnte. Die Rücklaufquote zwischen den Ländern variiert von 43 bis 81 Prozent. Dabei liefert die Unterscheidung zwischen Ländern mit und ohne Budgethilfe kein Erklärungsmuster: Mosambik und Burkina Faso sind aktuell Budgethilfsländer, Uganda und Sambia erhalten hingegen keine deutsche Budgethilfe mehr. Beide Paarungen weisen jeweils stark unterschiedliche Rücklaufquoten auf.

Tabelle 7: Rücklaufquoten aus der Online-Befragung

Angaben in Prozent	Burkina Faso	Ghana	Malawi	Mali	Mosambik	Ruanda	Tansania	Uganda	Sambia	Gesamt
Andere Geber	73	71	43	50	36	40	43	50	38	47
GIZ	100	100	50	50	50	50	100	100	67	75
KfW	100	50	-	-	100	100	100	100	100	92
WZ	100	100	50	100	100	100	100	100	100	91
Gesamt	81	75	45	55	43	50	56	72	54	58
Angaben in absoluten Zahlen Antwort/Anfrage	Burkina Faso	Ghana	Malawi	Mali	Mosambik	Ruanda	Tansania	Uganda	Sambia	Gesamt
Andere Geber	8/11	5/7	3/7	4/8	9/25	4/10	6/14	5/10	3/8	47/100
GIZ	2/2	2/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/1	4/4	2/3	15/20
KfW	2/2	1/2	0/0	0/0	2/2	1/1	2/2	2/2	1	11/12
WZ	1/1	1/1	1/2	1/1	1/1	1/1	1/1	2/2	1/1	10/11
Gesamt	13/16	9/12	5/11	6/11	13/30	7/14	10/18	13/18	7/13	83/143
Angaben in Prozent	Burkina Faso	Ghana	Malawi	Mali	Mosambik	Ruanda	Tansania	Uganda	Sambia	Gesamt
Anteil Nicht-Deutscher unter den Eingeladenen	69	58	64	73	83	71	78	56	62	68
Rücklaufquote	81	75	45	55	43	50	56	72	54	58

8.5

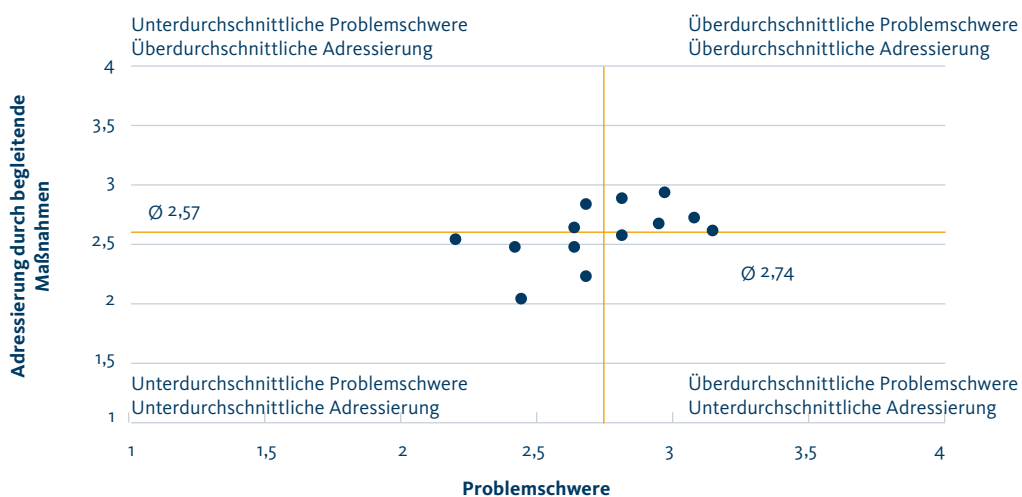
Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen

Die gelb gezeichneten Linien kennzeichnen die Durchschnittswerte der Problemschwere und Adressierung durch

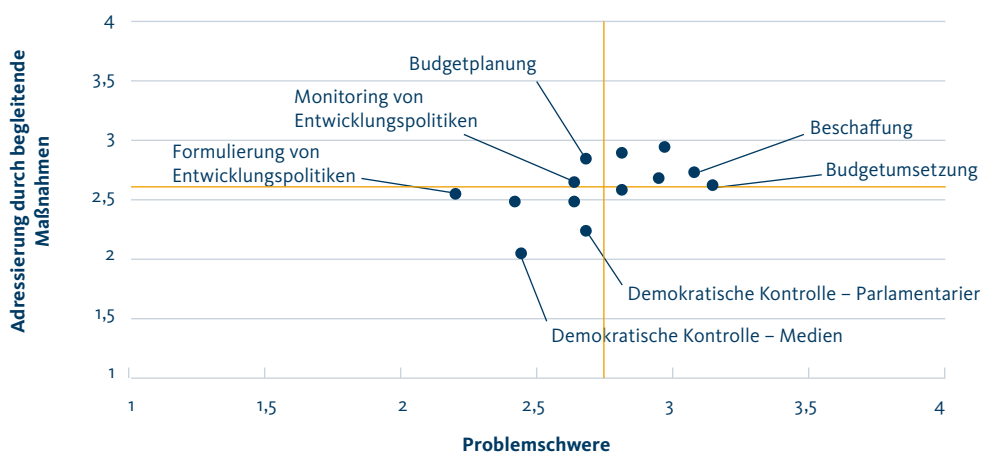
Begleitende Maßnahmen. Im Durchschnitt werden die Probleme als schwerwiegender eingestuft als der Adressierung durch Begleitende Maßnahmen entspricht. Insgesamt gibt es tendenziell zu wenig Begleitende Maßnahmen. Punkte unten links (oben rechts) repräsentieren Problembereiche, die unterdurchschnittlich (überdurchschnittlich) schwerwiegend

Abbildung 20: Gegenüberstellung von Problemschwere und Adressierung durch Begleitende Maßnahmen mit Durchschnittswerten

a) Über- und unterdurchschnittliche Adressierung



b) Beschriftung der Problembereiche



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten der Online-Befragung.

sind und auch in unterdurchschnittlichem (überdurchschnittlichem) Maß durch Begleitende Maßnahmen adressiert werden. Problembereiche oben links werden als überdurchschnittlich adressiert, aber nur als unterdurchschnittlich schwerwiegend

angesehen. Entsprechend korrespondieren Punkte unten rechts mit Problembereichen, die überdurchschnittlich schwerwiegend, aber unterdurchschnittlich adressiert sind.

8.6

Interviewleitfäden

Die Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Budgethilfgeber wurden

- A während der explorativen Mission nach Mosambik,
- B zur Vertiefung der Ergebnisse aus der Online-Befragung sowie
- C zur Erfassung der Partnerperspektive in Tansania

leitfadengestützt durchgeführt. Drei Leitfäden sind im Folgenden exemplarisch aufgeführt. Die Fragen wurden z.T. auf einzelne Gesprächspartnerinnen und -partner spezifisch zugeschnitten. Zusätzlich wurden Interviews zur Vorbereitung der Online-Befragung sowie zur Reflexion der Evaluierungsergebnisse geführt, deren Fragen hier nicht im Einzelnen aufgeführt sind.

A. Leitfragen an Budgethilfgeber in Mosambik

Budget support

- 1 What is the current trend in your country's budget support policy?

Accompanying measures

- 2 Does/did your country provide any technical assistance and/or capacity building flanking the financial contribution of BS?
- 3 What is the overall goal?
- 4 What kind of measures? What are key objectives?
- 5 Are they part of the BS agreement or separate programmes? Contribution to basket funding and/or own implementation?
- 6 How do you assess their effectiveness? What changes have you observed as a result of AM? What are reasons for success/failure?

Multidonor context

- 7 Is there a demand for AM? From whom and for what kind of AM?
- 8 Are you aware of other donors assistance flanking the financial contribution of BS?
- 9 Are they coordinated among the G19? How does the coordination work?
- 10 Do you notice any specific focus regarding AM among different donors?
- 11 How do you perceive German AM?

Functioning of AM in the context of BS

- 12 Is the information from policy dialogue used for providing targeted AM? Are the experiences with AM fed back into policy dialogue? (Relation to PAF?)
- 13 Are the experiences from implementing AM discussed among donors? Is the provision of AM coordinated among donors?
- 14 Do you think that BS works as incentive for the government to accept and utilise AM? Would you say that a PFM programme is more effective when BS is provided?

- 15 Has the combination of strengthening the PFM system (supply side of accountability) with empowering parliament and civil society (demand side) generated specific effects?
- 16 Has the PRSP support contributed to poverty oriented allocation of the budget? Has the combination of PRSP support with empowering parliament and civil society generated specific effects? (Question for BS countries with PRSP portfolio.)

Future of AM

- 17 In times of reduced BS, do you think that AM are still relevant and effective? Do they need to be adapted, and how?
- 18 What kind of AM will be needed? For which thematic sector?

B. Leitfragen an Vertreterinnen und Vertreter deutscher Durchführungsorganisationen im Anschluss an die Online-Befragung

- 1 Haben Sie vorab grundsätzliche Anmerkungen zum Online-Survey bzw. der Evaluierung?
- 2 Wie lange waren Sie in dieser Funktion in XY tätig?
- 3 Eine Erkenntnis aus der Online-Umfrage ist, dass besonders die Umsetzung des Haushalts ein großes Problem darstellt. Allerdings werden im Bereich Haushaltsumsetzung wenig Begleitende Maßnahmen eingesetzt. Teilen Sie diese Einschätzung? Woran könnte das liegen? Ist es realistisch, verstärkt Begleitende Maßnahmen in diesem Bereich anzusetzen? Was könnte man alternativ machen?
- 4 Budget Planning: Wird weniger als Problem angesehen. Zustimmung? Wegen Begleitender Maßnahmen? Zu großer Fokus der Geber auf Budgetplanung?
- 5 **Analog Procurement:** Zu wenig Begleitende Maßnahmen? Warum? Könnte/sollte man mehr machen?
- 6 Ein wichtiger Erfolgsfaktor für Begleitende Maßnahmen ist das Commitment der Regierung. Unsere Befragung hat gezeigt, dass zur Stärkung des Commitments vor allem eine Vertrauensbeziehung zwischen den Gebern und der Partnerregierung wichtig ist. Was ist aus Ihrer Sicht entscheidend, um diese herzustellen, bzw. zu erhalten?
- 7 Die Geber schätzen die Nachfrage der Partner für den Bereich PFM höher ein als für andere Bereiche, nämlich Stärkung demokratischer Kontrolle und Förderung der Formulierung von Entwicklungspolitiken. Für welche Teilbereiche gilt das besonders und warum?
- 8 Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor Begleitender Maßnahmen ist die Geberkoordination. Diese scheint im Bereich Public Financial Management höher zu sein als in anderen Bereichen, beispielsweise dem Bereich der Formulierung und Implementierung von Entwicklungspolitiken und der Förderung der demokratischen Kontrolle. Wie ist das zu erklären?
- 9 Der Politikdialog hat potenziell einen wichtigen Einfluss auf die Begleitenden Maßnahmen. Unsere Befragung zeigt, dass im Rahmen des Politikdialogs Hemmnisse für effizientes Funktionieren der Budgethilfe zwar identifiziert werden, darauf aufbauend aber kein gezielter Einsatz zur Beseitigung dieser Hemmnisse erfolgt. Haben Sie hierfür eine Erklärung? Wie könnte man diesen fehlenden Link herstellen?
- 10 Ergeben sich spezielle Effekte aus der gleichzeitigen Stärkung des PFM Systems, also der Angebotsseite der Rechenschaftslegung, und der Nachfrageseite, also Parlament, Zivilgesellschaft und Medien?
- 11 Einige Befragte haben angegeben, dass Begleitende Maßnahmen die Kapazitäten von Parlament und Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Aufnahme von Informationen über das Budget stärken, sodass sogar zusätzliche oder bessere Informationen nachgefragt werden. Ist Ihnen so etwas aus XY bekannt? Wenn ja, wurde der Nachfrage stattgegeben?
- 12 Glauben Sie, dass die Budgethilfe einen Anreiz für die Regierung darstellt, Begleitende Maßnahmen zu akzeptieren und zu nutzen? Glauben Sie, dass ein PFM Programm effektiver ist, wenn Budgethilfe geleistet wird? Warum?

C. Leitfragen an Partnervertreterinnen und -vertreter in Tansania

Personal Information

- 1 What is your position?
- 2 How many years have you been working in your current position/ in this thematic field?

Relevance

- 3 How do you generally rate the effectiveness of GBS in Tanzania regarding the following major objectives?
 - Poverty reduction:
 - Good governance:
- 4 In relation to these objectives, how do you rate the actual contribution, and the potential contribution of AM to BS?
- 5 How far do deficiencies in the following areas cause problems that prevent budget support from efficiently contributing to the reduction of poverty?
 - See list in questionnaire.
- 6 How far are these deficiencies currently being addressed by AM to BS by all donors?
 - See list in questionnaire.
- 7 Please imagine for a moment that you could allocate the total budget of all donors in Tanzania to different purposes. Given the situation in Tanzania, which percentages would you allocate to budget support funds, AM to BS and other programmes/projects, respectively?
Why?
- 8 How would you distribute a given amount of money for AM to BS among the following thematic areas?
- 9 How would you distribute a given amount of money for AM to BS among the following types of AM to BS? Why?
- 10 You have rated (budget execution, procurement, democratic control ...) as particularly severe problems in the budget support system that are not sufficiently addressed by AM to BS. Do you have any suggestions what kind of technical assistance/ capacity development could help to improve the situation?
- 11 You have rated (budget planning, formulation of devt. policies, ...) not as severe problems yet addressed by AM to BS. Does this mean, in the future these AM to BS are not needed anymore?

Functioning

- 12 Do AM to BS in your area generate information that is useful for policy dialogue?
If yes > Examples.
- 13 Do AM to BS in your area generate information that is actually used in policy dialogue?
If yes > Examples.
- 14 Is the policy dialogue used for identifying bottlenecks in the budget support system? Does this lead to providing targeted AM?
- 15 Is the planning and implementation of AM to BS coordinated among donors? If yes, does this coordination take place in the policy dialogue? If yes, at which level? If not, where else does coordination take place? Why does coordination not take place? Does coordination vary across sectors? > Examples.
- 16 Please think about the technical assistance/capacity building in your institution. Would this assistance meet the same level of interest if there was no budget support in Tanzania? Why?
- 17 Does the effort towards meeting the PAF indicators increase the motivation to request and utilise technical assistance and capacity building?

18 Has the combination of strengthening the PFM system (supply side of accountability) with empowering parliament and civil society (demand side) generated specific effects?
(Please give us concrete examples)

Success factors

- 19 What should donors consider in the planning and provision of AM to BS?
20 Do you have any other recommendations for donors?

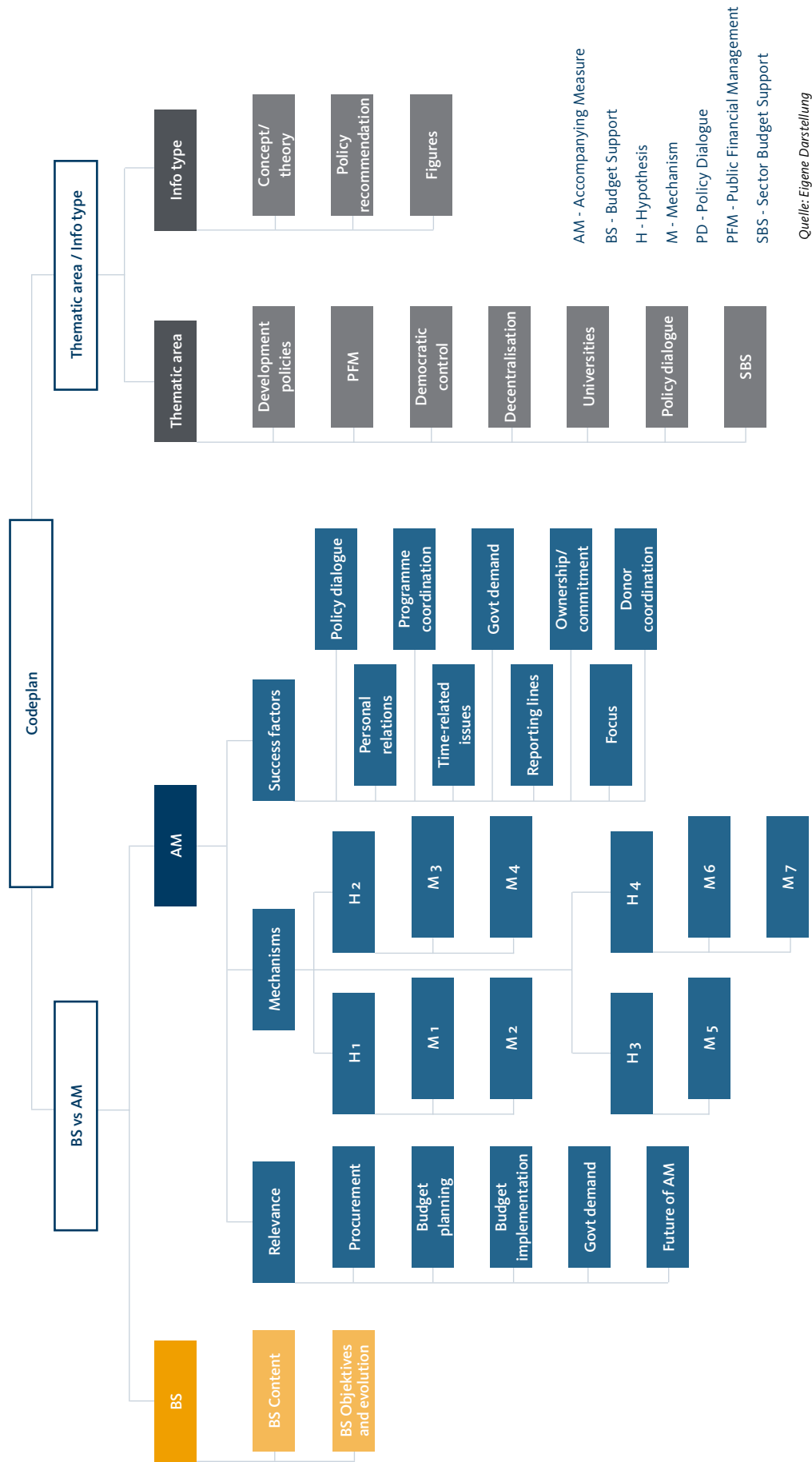
8.7
Übersicht der Befragten und Interviewten

Tabelle 8: Teilnehmende der Online-Befragung

	Burkina Faso	Ghana	Malawi	Mali	Mosambik	Ruanda	Tansania	Uganda	Sambia	SUMME
Deutschland	5	4	2	2	4	3	4	8	4	36
Andere Geber (inkl. multilaterale Geber)	8	5	3	4	9	4	6	5	3	47
SUMME	13	9	5	6	13	7	10	13	7	83

Tabelle 9: Interviewte

	Kurzmission Mosambik	Kurzmission Tansania	Sonstige Interviews	SUMME
Deutschland	12	5	27	44
Andere bilaterale Geber	10	3	5	18
Multilaterale Geber	4	4	5	13
Unabhängige Experten	3	1	2	6
Partner	12	15		27
SUMME	41	28	39	108



DEval

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit

Fritz-Schäffer-Straße 26
D-53113 Bonn

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

Fax: +49 (0)228 33 69 07-904

Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

